Die Staatsaufsicht über Versicherungs- und Hypothekenbank-unternehmungen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde

einer

Hohen Philosophischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität Erlangen

vorgelegt von

Hans Müller

Diplom-Volkswirt aus Unterharnsbach.

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Januar 1930.

Bamberg.

Buchdruckerei Johann Nagengast.

1930.

Referent: Univ.-Prof. Dr. Stucken.

Dekan: Univ.-Prof. Dr. Lippold.

Literatur-Verzeichnis.

I. Literatur zur Frage der Aufsicht über die Versicherungsunternehmungen:

1. Versicherungsaufsichtsgesetz v. 12. 5. 01 (zitiert VAG.).
2. Kommentar zum Versicherungsaufsichtsgesetz von Alexander-Katz 1901.
3. Sammlung der das private Versicherungsrecht betreffenden Gesetze und Verordnungen von E. Bruck, München 1927.
4. Entwurf eines Gesetzes zur Abänderung des Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. 5. 01. Reichstagsdrucksachen Nr. 6023 der Anlagen zu den Reichstagsverhandlungen 1920—1924.
5. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages X. Legislaturperiode 2. Session 1900/03. Sitzungsberichte v. 14. 11. 1900, 19. 11. 1900, 25., 29., 30. 4. 1901, 2. 5. 1901.
6. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages vom 3., 19. 7. 1923.
7. Neumanns Jahrbuch der Privatversicherungen im Deutschen Reich, Berlin.
8. Deutsche Versicherungszeitung, Berlin.
9. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Berlin.
10. Zeitschrift für das Versicherungswesen, Berlin.
11. Veröffentlichungen des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung, Berlin (zitiert Ver. AfP.).
12. Manes, Versicherungslexikon, Berlin 1924.
13. David W., Wandlung in den Kapitalanlagen der deutschen Lebensversicherungsunternehmungen seit Ausbruch des Weltkrieges, Berlin 27.
14. Golmik M., Ursprung, Entwicklung und Leistung der Versichertenschutzbewegung, (Schriften des Reichsverbandes der deutschen Volkswirte 1926).
15. Hummelsheim W., Das kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung, Greifswald 1919.
16. Kaufmann J., Die Beaufsichtigung des laufenden Geschäftsbetriebes der privaten Versicherungsunternehmungen, Köln 1926.
17. Lutz N., Die Staatsaufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen in Deutschland, Erlangen 1921.
18. Manes, Versicherungswesen, Leipzig 1924.
19. Manes, 25 Jahre deutsche Versicherungsreichsaufsicht, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 26. Band (1926) S. 265 ff.
20. Moldenhauer, Die Aufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen, Leipzig 1903.
21. Waha Raimund de, Über das ökonomische Wesen der Versicherung (Festschrift für Lujo Brentano, München 1916 S. 430 ff.).

II. Literatur zur Frage der Aufsicht über die Hypothekenbanken.

1. Hypothekenbankgesetz vom 23. 6. 1899 (zitiert: HBG.).
2. Kommentar zum Hypothekenbankgesetz von Göppert-Seidel.

3. Begründung zum Entwurf eines Hypothekenbankgesetzes, Reichstagsdrucksachen, X. Legislaturperiode, 1. Session 1898—1900, II. Anlageband Nr. 106.
4. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages, X. Legislaturperiode, 1. Session 1898—1900, S. 1390 ff., S. 1497 ff.
5. Bankarchiv.
6. Wirtschaftsmagazin.
7. Zeitschrift für das gesamte Aktienwesen, Berlin 1909 (Nr. 3 und 4, Seidel, Konzessionspflicht und Staatsaufsicht über die Hypothekenbanken).
8. Schriften des Zentralverbandes der Haus- und Grundbesitzervereine Deutschlands (Spandau).
9. Dannenbaum, Die deutschen Hypothekenbanken 1910.
10. Gaßmann K., Die deutschen Hypothekenbanken und ihre Beaufsichtigung durch Staat und Treuhänder, Leipzig 1905.
11. Golotetz, Die Staatsaufsicht über Hypothekenbanken 1905 (im Jahrbuch für Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich S. 192 ff).
12. Nußbaum A., Deutsches Hypothekenwesen, Tübingen 1913.
13. Saedler P., Hypothekenreform und Wohnungsreform, Berlin 1924.
14. Schoch R., Die bayerischen Hypothekenbanken 1914/19, München 1924.
15. Schulze L., Die Staatsaufsicht über das deutsche Hypothekenbankwesen, Greifswald 1912.
16. Vopel W., Die deutschen Hypothekenbanken und die Einwirkung des Staates, Hamburg 1921.
17. Wolff, Die Stellung der Hypothekenbanken im deutschen Wirtschaftsleben unter besonderer Berücksichtigung der Kriegszeit, Leipzig 1921.

III. Sonstige Literatur:

1. Eber Karl, Die staatliche Versicherungs- und Hypothekenbankaufsicht in Deutschland, Würzburg 1917.
2. Eber Karl, Die Notwendigkeit einer Reichsbehörde für Immobiliarkreditwesen, Berlin 1918.
3. Verschiedene Tageszeitungen, Berichte und Prospekte.

Inhalts-Verzeichnis.

Einleitung.

Im Versicherungs- und Hypothekenbankwesen setzte gegen Ende des vorigen Jahrhunderts eine bedeutende Entwicklung ein. Diese Entwicklung fand ihren Abschluß zahlenmäßig in folgenden Kapitalsummen: Vor dem Kriege verfügten die 180 größten Versicherungsgesellschaften an Aktienkapital, Prämienreserven und sonstigen Reserven über einen Betrag von rund 7½ Milliarden Mark.[1]) Der Hypothekenpfandbriefumlauf betrug vor dem Kriege ca. 10 Milliarden Mark.[2]) Obwohl die Inflation auch auf diesen Gebieten große Werte vernichtet hat, haben die Unternehmungen in stets steigender Linie bereits wieder bedeutende Kapitalien aufzuweisen. So betrugen Ende 1926 das Aktienkapital, die Prämienreserven und die sonstigen Reserven der 242[3]) der Reichsaufsicht unterstellten inländischen Versicherungsunternehmungen 1,6 Milliarden Mark[4]); bis zum gleichen Zeitpunkte hatte der Hypothekenpfandbriefumlauf eine Höhe von 1,7 Milliarden erreicht.[5])

Diese Kapitalien stellen einen großen Teil des Volksvermögens dar. Nun obliegt dem Staate als besondere wirtschaftliche Aufgabe die Beobachtung und Beeinflussung des Kapitalmarktes. Er nimmt ein reges Interesse an der Kapitalversorgung der Wirtschaft. Der Tatbestand dieser Pflicht des Staates zwingt ihn auf die erwähnte große Menge der im Versicherungs- und Hypothekenbankgeschäfte zusammenfließenden Werte ein besonderes Augenmerk zu richten. Ihm kann es nicht gleichgültig sein, in welcher Form diese Werte angelegt werden. Unzweckmäßigkeiten und Fehler nach dieser Richtung können das ganze Wirtschaftsgeschehen gefährden. Der Staat hat an der zweckmäßigen Verwaltung dieser Gelder ein Interesse weiterhin, weil die Beteiligten bezw. die Geldgeber nicht etwa einzelne Wenige sind, sondern wie wir später sehen werden,[6]) in sämtlichen Volkskreisen zahlreich vertreten sind. Eine Unsicherheit oder eine Katastrophe der angelegten Kapitalien könnte gegebenenfalls eine Beunruhigung des Staatsgebildes hervorrufen. Dies zunächst die Gründe, die für den Staat als solchen eine Beobachtung der Versicherungs- und Hypothekenbankunternehmungen angebracht erscheinen ließen.

Der Staat ist aber auch befugt und verpflichtet Unzulänglichkeiten und Ungerechtigkeiten, die sich in irgend einem Wirtschaftsprozeß als fortwährend bestehend und gefahrdrohend für die Beteiligten herausgebildet haben, zu bekämpfen. Indem der Staat über das glatte Abwickeln des Wirtschaftsgeschehens wacht, wacht er über das Wohl und Wehe seiner Bürger.

Im Versicherungs- und Hypothekenbankwesen bildeten sich im Laufe der Zeiten verschiedene Mängel heraus: Der Betrieb der Versicherungsunternehmungen und der Hypothekenbanken wurde parallel der ganzen Wirtschaftsentwicklung immer komplizierter.[7]) In diesem Tatbestande begründet sich die Schwierigkeit, ja die Unmöglichkeit für das beteiligte Publikum die einzelnen Unternehmungen und Geschäfte genau zu übersehen und ev. Mängel zu erkennen. Diesen Mangel an Kontrolle haben manche Unternehmungen zum Nachteil der

---

[1]) Ver. AfP. 14. Jahrgang S. 55.
[2]) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1919 S. 174.
[3]) Ver. AfP. 26. Jahrgang S. 491.
[4]) Ver. AfP. 26. Jahrgang S. 493.
[5]) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1928 S. 422.
[6]) Siehe unten 2. Teil.
[7]) Vgl. unten 2. Teil.

Versicherten bezw. Pfandbriefinhaber ausgenutzt.[8]) Die Unübersichtlichkeit wurde besonders dadurch gefördert, daß sich die Unternehmungen in ihrer Geschäftsbetätigung schrittweise über die Landesgrenzen hinaus ausdehnten, daß sich die einschlägigen Geschäfte immer mehr Eingang verschafften in neue Gebiete des Wirtschaftslebens.

Die Art der Schädigung der beteiligten Kreise war sehr verschiedenartig: Im Versicherungswesen wurden weite Kreise durch sinnlose Dividendenversprechungen, die nachher nicht eingehalten werden konnten, angezogen und geschädigt. Gesellschaften mit verhältnismäßig kleinem Kapital richteten durch Risikoüberspannung teilweise großen Schaden an; man konnte beobachten, daß sich Gesellschaften über die einfachsten versicherungstechnischen Grundlagen hinwegsetzten. Späterhin mußte sich dann zum Zeitpunkte der verheißenen Leistungen die Unzulänglichkeit der Mittel herausstellen. Es kam stellenweise bei Lebensversicherungsgesellschaften sogar vor, daß die Zurückstellung einer Prämienreserve unterblieb.[9])

Bei den Hypothekenbankgeschäften lag die Gefahr darin, daß die Beleihungsgrenze an einem Objekte zu weit ausgedehnt wurde. Diese Geschäftsbetätigung konnte sich bis zur Spekulation verdichten.

In diesem Zusammenhange spielt die Betrachtung folgender Tatsachen für beide Gebiete eine Rolle: In der Natur der hier angelegten Gelder liegt es, daß sie erst zu einem späteren Zeitpunkte liquide sein müssen.[10]) Dieser Umstand allein schon kann für manchen Unternehmer ein Anreiz sein mit den Geldern zu spekulieren, in der Hoffnung einen etwaigen Verlust bis zum Leistungstermin wieder auszugleichen. Die spekulativen Momente aber sind es gerade, die die Beteiligten des Versicherungs- und Hypothekenbankgeschäftes ausgeschieden wissen wollen, sie wollen die größtmöglichste Sicherheit der in der Zukunft fällig werdenden Verbindlichkeiten garantiert wissen.

Auf der anderen Seite bedeutet für das gutgeleitete Unternehmen das unreelle Geschäftsgebahren unsolider und schwindelhafter Unternehmungen eine ungesunde Konkurrenz.

So kristallisierte sich in allen beteiligten Kreisen eine Reformbewegung heraus, die die Kontrolle bezw. Beeinflussung des Versicherungs- und Hypothekenbankgeschäftes zum Ziele hatte: man wünschte eine Einwirkung von staatswegen auf diese Gebiete. Der Staat war sich bewußt, daß er in der Verfolgung dieses Zieles sich nicht mit der Bestrafung und Beseitigung bestehender Übel und Vergehen begnügen durfte, sondern, daß er Gesetze und Einrichtungen schaffen müsse, die, vorbeugender Natur, Mißstände im Werden bekämpfen und hintanhalten.

Nicht immer klar und eindeutig war die herrschende Meinung darüber, wie am besten diese Aufgabe bewältigt werden könnte. Verschiedene Systeme machten sich den Rang streitig:

1. das Publizitätssystem,
2. das System der Normativbestimmungen und
3. das Konzessionssystem, verbunden mit dem System der dauernden Staatsaufsicht.

Letztere kann formeller oder materieller Natur sein.

Im erstgenannten System legt der Staat durch Gesetz fest, welche Veröffentlichungen seitens der Unternehmungen zu erfolgen haben und in welcher Form sie vorzunehmen sind. Dieses System ist bei den Kreditbanken in Anwendung und hat sich hier bewährt.

---

[8]) Eber a. a. O. S. 6.
[9]) Bericht des Aufsichtsamtes für 1902 S. 8, Eber a. a. O. S. 6.
[10]) Siehe unten 2. Teil.

Im großen und ganzen müssen wir jedoch die alleinige Anwendung dieses Systems verneinen: Irgendwelche Gründe z. B. Rücksichtnahme auf eine besondere Reklamewirkung können die Berichte beeinflussen; das veröffentlichte Material kann unzuverlässig sein. Die Voraussetzung, daß die breiten Massen der Interessenten Zeit und Urteilskraft genug haben um selbst die erforderliche Nachprüfung anzustellen, hat sich als irrig herausgestellt.[11])

Bei dem System der Normativbestimmungen stellt der Staat Vorschriften für den Geschäftsbetrieb auf und hält die Unternehmungen unter Androhung von Strafen zu deren Verfolgung an. Im Gebiet des Bodenkredits und Versicherungswesens schützt es aber erfahrungsgemäß nur dort vor schwindelhaften, wenn auch formell einwandfreien Unternehmungen, wo die Verhältnisse noch einigermaßen übersichtlich sind.[12]) Das System herrscht für das Versicherungswesen in verschiedenen Ländern z. B. in Frankreich; für das Aktienwesen fand es seit 1870 in Deutschland Anwendung.

Der Konzessionszwang bezweckt eine Ausscheidung bezw. Nichtzulassung solcher Unternehmungen, deren Grundlagen, besonders finanzieller Art, und Einrichtungen einer Prüfung nicht Stand zu halten vermögen. Die dauernde Staatsaufsicht wendet sich in erster Linie gegen ev. Ordnungswidrigkeiten; weiterhin sucht sich hierdurch der Staat in seinen Maßnahmen den wirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen. Die Idee des 3. Systems liegt den die Hypothekenbank- und Versicherungsaufsicht regelnden Reichsgesetzen vom 13. Juli 1899 und 12. Mai 1901 zu Grunde. Die Grenzen des derzeitig angewandten Systems sind jedoch fließend, denn neben dem erwähnten System haben in beiden Gesetzen auch Grundsätze der Öffentlichkeit[13]) und der Normativbestimmungen[14]) Aufnahme gefunden.

Vorliegende Arbeit hat sich zur Aufgabe gestellt: Die verschiedenartigen Materien obiger Aufsichtsgesetze herauszuschälen, die im Anschluß an diese Gesetze geschaffenen Einrichtungen zu beleuchten und besonders die Frage zu analysieren: Ist für die Hypothekenbankaufsicht, die in der Hauptsache Landesbehörden zugeteilt ist, eine ähnliche einheitliche Reichsaufsichtsstelle anzustreben, wie wir sie im Reichsaufsichtsamte für Privatversicherung für das Versicherungswesen besitzen, bezw. genügt die durch das Hypothekenbankgesetz und durch besondere Einrichtungen erzeugte Einheitlichkeit den Anforderungen des Hypothekenbankgeschäftes nicht und ist eine Änderung von nöten oder sprechen für die Belassung der Aufsicht bei den Landesbehörden, also für den derzeitig bestehenden Zustand, besondere Gründe?

---

[11]) Eber a. a. O. S. 10.
[12]) Eber a. a. O. S. 10.
[13]) VAG. § 10; HBG. §§ 16 und 23.
[14]) HBG. § 24 ff.; VAG. §§ 54—63.

I. Teil.

Die gesetzliche Regelung der Staatsaufsicht über Versicherungs- und Hypothekenbankunternehmungen.

1. Kapitel.

Umfang und Inhalt der Aufsicht.

I. Das Hypothekenbankgesetz und das Versicherungsaufsichtsgesetz selbst geben die Richtlinien und die Gebiete an, über die sich die durch die Gesetze geschaffene Aufsicht[1]) erstreckt.

Das Hypothekenbankgesetz unterstellt die Hypothekenbanken[2]) der staatlichen Aufsicht. Zugleich umschreibt das Hypothekenbankgesetz den Begriff der Hypothekenbank genau: Nach § 1 sind Hypothekenbanken diejenigen A.-G. und Kommanditgesellschaften auf Aktien, bei denen der Gegenstand des Unternehmens in der hypothekarischen Beleihung von Grundstücken und der Ausgabe von Schuldverschreibungen auf Grund der erworbenen Hypotheken besteht; eine Ausnahmestellung nehmen lediglich die eingetragenen Genossenschaften ein, die vor dem 1. Mai 1898 bereits Hypothekenbankgeschäfte betrieben haben. Daraus, daß nur A.-G. und Kommanditgesellschaften auf Aktien, rein privatrechtliche Unternehmungen hier aufgeführt sind, ergibt sich die Schlußfolgerung, daß alle, auf öffentlichem Recht beruhenden Anstalten, die auf gleiche oder ähnliche Weise wie die Hypothekenbanken dem Immobiliarkredit dienen, z. B. die Landschaften, Kommunalkreditinstitute etc. von der Hypothekenbankaufsicht ausgenommen sind.

Das Versicherungsaufsichtsgesetz gibt eine klare Definition des Begriffes „Versicherungsunternehmung" nicht.[3])

---

[1]) Über die Aufsichtsbehörden und deren Aufbau siehe 2. Kapitel.

[2]) Über den Begriff Hypothekengeschäft siehe im 2. Teil.

[3]) So hat dieser Umstand schon zu Streit geführt z. B. bei der Frage: Sind die sogenannten Schutzkreditbanken, als erste die deutsche Hauptbank für Hypothekenschutz, als Versicherungsunternehmen anzusehen und als solche dem Aufsichtsamte für Privatversicherung zu unterstellen oder nicht? Diese Bank übernimmt den Geldgebern, den Hypothekengläubigern gegenüber, die Bürgschaft für die rechtzeitige Zahlung der Zinsen, der Tilgungsbeträge und der Hauptforderung; auch steht sie dem Gläubiger für die pünktliche Entrichtung aller Zinsen und Tilgungsbeträge, die für vorangehende Hypotheken zu leisten sind, sowie für die regelmäßigen öffentlichen Abgaben und Lasten ein. Der Hypothekenschutzvertrag wird eingeleitet durch einen Antrag des Eigentümeres und Hypothekenschuldners bei der Bank dahingehend, daß sie gegen Zahlung einer, je nach den Umständen abgestuften Vergütung, des sogen. Schutzzinses regelmäßig auf mindestens 5 Jahre für einzelne oder für alle auf demselben Grundstück haftenden Posten die Haftung übernehmen solle. Diesem Vertrage, der wohl als Versicherungsvertrag anzusprechen ist, steht der sogen. Hypothekenschutzbrief gegenüber, ein Bürgschaftsvertrag, den die Bank dem Hypothekenschutzgläubiger

Jedoch enthält dieses Gesetz eine Reihe von Begrenzungen. Sämtliche nichtprivate Versicherungsunternehmungen sind von der Aufsicht des Reichsaufsichtsamtes ausgeschlossen mit Ausnahme der Hilfskassen.[4]) Als Kriterium mag hier gelten: Die öffentliche Versicherungsunternehmung lebt nicht nur sich selbst wie die private, mag letztere auch gemeinnützige Zwecke verfolgen, sondern auch für den Staat, indem sie verpflichtet ist durch Erfüllung ihres Lebenszweckes dem Staate zu dienen. Das trifft in ganz besonderer Weise auf die Versicherungsanstalten zu, die dem Staate gegenüber zur Durchführung der sozialen Versicherungsgesetzgebung verpflichtet sind; also die Orts-, Betriebs-, Innungs-, Bau- und Knappschaftskassen der Krankenversicherung, die Berufsgenossenschaften der Unfallversicherung und die Versicherungsanstalten der Invaliden-, Angestellten- und Arbeitslosenversicherung.

Das Versicherungsaufsichtsgesetz bezieht sich demnach auf sämtliche Privatunternehmungen, die den Betrieb von Versicherungsgeschäften zum Gegenstand haben. Wenn auch für die Unternehmungen, soweit sie zulässig sind,[5]) bestimmte rechtliche Formen generell nicht vorgeschrieben sind, so bildet doch § 6 Abs. III VAG., der für die wichtigsten Versicherungszweige, nämlich Lebens-, Unfall-, Haftpflicht-, Feuer- und Hagelversicherung bestimmte Unternehmungsformen: Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und A.-G. verlangt, eine große Einschränkung dieser Regel. Andere als vorgenannte Unternehmungsformen sind

---

gegenüber eingeht. Durch die Annahme des Hypothekenschutzbriefes verzichtet der Gläubiger für die Dauer des Hypothekenschutzes auf die Einleitung von Zwangsmaßnahmen gegen den Hypothekenschuldner, den sogen. Schutznehmer, bevor er seine Ansprüche bei der Bank geltend gemacht hat. Bei der Auswirkung dieses Vertrages, also für den Fall, daß bei Leistungsunfähigkeit des Hypothekenschuldners die Bank einspringen muß, geht der Anspruch des Gläubigers gegen den Schutznehmer auf die Bank über. Das Aufsichtsamt wies u. a. darauf hin, daß in diesen Vorgängen die wesentlichen Merkmale der Kreditversicherung gegeben seien, daß ein Versicherungsgeschäft vorliege. Die Banken wollten den Hypothekenschutz als reine Bürgschaft aufgefaßt wissen und dieses Geschäft nicht unter Versicherungsaufsicht stellen lassen. Das Aufsichtsamt für Privatversicherung legte seinen Standpunkt in obigem Sinne in einem Bescheide vom 3. April 1917 dar. Jedoch entschlossen sich die verbündeten Regierungen gegen diesen Bescheid eine Entscheidung auf dem Wege des Gesetzes herbeizuführen. Interessant ist, daß in der Begründung des betreffenden Gesetzentwurfes (vgl. Nr. 1075 der Drucksachen des Reichstages, 13. Legislatur-Periode, 2. Session 1914/17) hervorgehoben wird, daß alle Versuche, eine Begriffsbestimmung der Versicherung zu liefern ein allgemein anerkanntes und praktisch verwertbares Ergebnis nicht zutage geführt hätte. Diese Gesetzeslage habe zwar im allgemeinen zu Mißständen nicht geführt, immerhin bringe sie bei Grenzfällen eine Rechtsunsicherheit mit sich, durch die wichtige Interessen geschädigt werden könnten. Besonders war u. a. die Überlegung, daß die Unterstellung der Hypothekenschutzbanken unter das Aufsichtsgesetz diesen auf der einen Seite Fesseln und Beschränkungen auferlegen würde, die ihrem Wesen widerstreben und ihre nützliche Wirksamkeit hemmen würde, daß auf der anderen Seite die Beaufsichtigung eine erhöhte Gewähr für ihre Leistungsfähigkeit nur scheinbar schaffen würde, maßgeblich für die Forderung durch Gesetz diese Banken von der Aufsicht frei zu stellen. Äußerlich wurde dies zum Ausdruck gebracht dadurch, daß dem § 1 des VAG. folgender III. Absatz angefügt wurde:

„Das gleiche gilt von Unternehmungen, die der Förderung des Grundkredits durch Übernahme des Hypothekenschutzes dienen, insbesondere in der Weise, daß sie gegen ein von dem Hypothekenschuldner zu entrichtendes Entgelt sich für die ihnen obliegenden Leistungen verbürgen oder Vorschüsse auf diese Leistungen zahlen." (RGBl. 1917 S. 973, Ver. AfP. 17. Jahrgang S. 111).

[4]) Gesetz vom 20. 12. 11 betr. die Aufhebung des Hilfskassengesetzes.

[5]) Siehe 1. Teil 1. Kapitel, 2. Abschnitt a.

selten. Nicht jeder Versicherungszweig, wenn auch sonst die Vorbedingungen erfüllt wären, unterliegt der Aufsicht.

Das Versicherungsaufsichtsgesetz nimmt ausdrücklich die Transportversicherung, Kursverlustversicherung und Rückversicherung aus. Auch die von Versicherungsunternehmen gebildeten Verbände und Kartelle unterstehen nicht direkt der Aufsicht. Bei der Rückversicherung ist jedoch zu berücksichtigen, daß dieser gegenüber der Bundesrat von seiner Befugnis aus § 116 VAG.[6]) Gebrauch gemacht hat (Verordnung vom 18. Juni 1908 RGBl. S. 409) und sie der Aufsicht unterstellt hat.

Die Hypothekenbankaufsicht erstreckt sich auf den ganzen Geschäftsbetrieb der Bank.[7]) § 5 des HBG. überläßt außer der Gewährung hypothekarischer Darlehen und der Ausgabe von Hypothekenpfandbriefen den Hypothekenbanken noch andere Geschäfte besonders banktechnischer Natur, die sich auf den Hypothekenpfandbriefverkehr beziehen. Diese Geschäfte sind namentlich aufgezählt. Auch auf diese Geschäfte, die im Gegensatz zu den erstgenannten, den „Grundgeschäften", „Nebengeschäfte" genannt werden, bezieht sich die Aufsicht. Ja auch auf den sog. erweiterten Geschäftsbetrieb der gemischten Hypothekenbanken des § 46[8]) erstreckt sich die Aufsicht.[9]) Allerdings muß vorausgesetzt werden, daß in diese beiden letztgenannten Geschäftsgruppen, in die „Nebengeschäfte" und den „erweiterten Geschäftsbetrieb", keine andere Staatsaufsicht eingreift. Für diesen Fall sagt die Begründung zum Entwurf des Hypothekenbankgesetzes: „Die Aufsicht erstreckt sich auf den ganzen Geschäftsbetrieb der Bank. Handelt es sich um einen Geschäftszweig, welcher nach anderweitigen Vorschriften der Staatsaufsicht schon unterliegt, wie das Versicherungsgewerbe, so bleibt die Anwendung dieser Vorschrift unberührt."

Soweit eine Unternehmung einen oder mehrere Versicherungszweige betreibt, ist der ganze Geschäftsbetrieb der Aufsicht unterstellt.[10]) Bei mehreren Versicherungszweigen erfolgt die Rechnungslegung jährlich getrennt. Dieser Grundsatz, daß eine Versicherung gleichzeitig mehrere Versicherungszweige betreiben kann, ist jedoch dadurch unterbrochen, daß das Aufsichtsamt für eine Verbindung mit der Lebensversicherung bestimmte Arten der Sachversicherung, deren Geschäftsergebnisse erfahrungsgemäß große Schwankungen aufweisen, nämlich Feuer-, Hagel-, Transport-, Kredit- und Diebstahl-Versicherung ausschließt, bezw. nur unter bestimmten Voraussetzungen zuläßt.

Ist mit einem aufsichtspflichtigen Versicherungszweig ein aufsichtsfreier verbunden, so ist nur der erstere der Aufsicht unterstellt. Ob und wieweit sich die Aufsicht auf den reinen Versicherungsbetrieb beschränkt, wenn die Versicherungsunternehmung neben dem Versicherungsgeschäfte und unabhängig davon noch andere Geschäfte z. B. Bankgeschäfte, oder Geschäfte nach Art der Hypothekenbanken betreibt, ist strittig.[11])

---

[6]) „Der Bundesrat kann jedoch anordnen, daß bestimmte Vorschriften dieses Gesetzes auch auf solche Unternehmungen Anwendung finden." (S. o.).

[7]) HBG. § 3.

[8]) HBG. § 46 wahrt den Geschäftsumfang der Hypothekenbanken, die vor dem 1. 5. 98 auch Bankgeschäfte allgemeiner Natur betrieben haben:

„Die bei dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehenden Hypothekenbanken unterliegen den Vorschriften des § 5 insoweit nicht, als sie bis zum 1. 5. 98 gemäß den Bestimmungen ihrer Satzung Geschäfte in weiterem als dem im § 5 bezeichneten Umfange betrieben haben."

[9]) Begründung zum Entwurf des Hypothekenbankgesetzes S. 63.

[10]) Soweit nicht die obigen Versicherungszweige, die ausdrücklich ausgenommen sind, in Frage kommen.

[11]) Zum mindesten spricht für eine Kontrollbefugnis über diese Gebiete von seiten der Aufsichtsbehörde § 65 VAG.: Die Inhaber, Geschäftsleiter, Bevollmächtigte und Agenten eines Unternehmens haben innerhalb ihrer Geschäfts-

Grundsätzlich sieht das Versicherungsaufsichtsgesetz keine Beschränkung der Geschäfte, die die Versicherungsunternehmungen neben dem reinen Versicherungsgeschäft noch betreiben dürfen, vor. Wenn dieser Satz zunächst auch als Richtlinie zu gelten hat, so ist die Aufsicht doch bestrebt auf den Umfang und die Behandlung der Geschäfte, die nicht reine Versicherungsgeschäfte sind, z. B. Bankgeschäfte, einen Druck auszuüben. Das Aufsichtsamt sucht durch Verhandlungen bei Versicherungsunternehmungen, die einen gemischten Betrieb haben, eine ziffernmäßige Begrenzung der nicht mit dem Versicherungswesen zusammenhängenden Geschäfte zu erreichen; die Anlage der aus diesen Geschäften fließenden Gelder soll in gleich vorsichtiger Weise wie die des Versicherungsvermögens erfolgen.[12]

IIa. Die Aufsicht greift in beiden Gebieten mit der Gründung eines Unternehmens ein. Die Zulassung, im Hypothekenbankgesetz „Genehmigung", im Versicherungsaufsichtsgesetz „Erlaubnis" genannt, ist Angelegenheit der Aufsichtsbehörde. Die Behörden machen die Zulassung teils von der Erfüllung der gesetzlichen Vorbedingungen abhängig, teils können sie aber auch nach ihrem freien Ermessen urteilen. Beide Gesetze verlangen bestimmte Unternehmungsformen, wie schon oben erwähnt. Will ein Unternehmen eine andere Unternehmungsform, also eine Unternehmungsform, die nicht zulässig für diese Gebiete ist, so verfällt der Antrag auf Zulassung ohne weitere Prüfung der anderen Verhältnisse der Ablehnung. Das Hypothekenbankgesetz kennt für Hypothekenbanken nur die A.-G. und Kommanditgesellschaften auf Aktien. Wenn auch das Versicherungsaufsichtsgesetz eine generelle Regelung nicht kennt, so kommen in der Hauptsache für die wichtigsten Versicherungszweige nur zwei Unternehmungsformen, nämlich der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit und die A.-G.,[13] in Frage. Beide Gesetze nehmen aber Rücksicht auf Unternehmungen, die beim Inkrafttreten der Gesetze bereits in anderen als den gesetzlich vorgeschriebenen Unternehmungsformen gekleidet waren.[14]

Für die eingeschriebenen Hilfskassen gilt die Regelung, daß sie nur in der Form des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit, welche Form genau im Abschnitt 3 des Versicherungsaufsichtsgesetzes geregelt ist, bestehen dürfen.

Mit der Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften hinsichtlich der Unternehmungsform, ist aber die Einwirkung der Aufsicht auf die Eröffnung des Geschäftsbetriebes noch nicht beendet.

Die Prüfung des Antrags auf Zulassung eines Hypothekenbankbetriebes hat sich besonders, wie aus einer Erklärung der Regierung bei der Beratung des Gesetzentwurfes hervorgeht, auch darauf zu beziehen. „ob hinsichtlich der finanziellen Grundlage des Unternehmens, der leitenden Personen, des Inhalts der Satzung usw. die von dem Gesetz erforderten Voraussetzungen erfüllt sind."[15]

Aus dieser Erklärung und aus § 1 HBG. geht deutlich hervor, daß die Satzungen der Zulassungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen sind. Für die Eröffnung des Geschäftsbetriebes ist weiterhin das Genehmigungsrecht der Aufsichtsbehörden über die Anweisung über die Wertermittelung, über die Grundzüge der Bedingungen für die hypothekarischen Darlehen (§ 15 HBG.) und über die Grundsätze für die Gewährung von Darlehen an Kleinbahn-

---

räume der Aufsichtsbehörde auf Erfordern alle Bücher, Belege und diejenigen Schriften vorzulegen, welche für die Beurteilung des Geschäftsbetriebes und der Vermögenslage von Bedeutung sind, sowie jede von ihnen geforderte Auskunft über den Geschäftsbetrieb und die Vermögenslage erteilen. (Eber a. a. O. S. 43).

[12]) Eber a. a. O. S. 70.

[13]) Vgl. 1. Teil, 1. Kapitel, 1. Abschnitt.

[14]) HBG. § 45 Abs. II, VAG. § 92.

[15]) Eber a. a. O. S. 52.

unternehmungen (§ 42 HBG.) von Wichtigkeit. Jedoch muß hervorgehoben werden, daß über den Inhalt der Satzungen gesetzliche Vorschriften nicht bestehen. Es ist hierüber und über die Frage, ob noch weitere Unterlagen für die Zulassung verlangt werden sollen, der Zulassungsbehörde weitester Spielraum gelassen.[16])

Anders im Versicherungsaufsichtsgesetz. Hier sind die Gründe, aus denen allein die Konzession verweigert werden kann, genau aufgezählt.[17]) Jedoch ist auch dem freien Ermessen der zulassenden Versicherungsaufsichtsbehörde ein weiter Spielraum gelassen. So tritt das Aufsichtsamt in eine materielle Prüfung der gewählten Anlagewerte nach Zweckmäßigkeitsgründen ein, stellt hinsichtlich der Anlage der Aktien Anforderungen, die weit über die des Gesetzes hinausgehen, und läßt Kombinationen des Betriebes verschiedener Versicherungszweige nur unter bestimmten Voraussetzungen zu;[18]) in besonders zweifelhaften Fällen macht es die Erteilung der Konzession von einer Kautionsbestellung abhängig.[19])

Der negativen Normierung der Zulassungsvorschriften stehen positive gesetzliche Vorschriften zur Seite über die Unterlagen, die dem Antrag auf Erteilung der Erlaubnis beizufügen sind.[20])

Auf den wichtigsten Unterschied der Hypothekenbank- und Versicherungsaufsicht hinsichtlich der Zulassung müssen wir besonders hinweisen:

Die Prüfung der Bedarfsfrage gilt für das Gebiet der Hypothekenbankaufsicht als etwas selbstverständliches.[21]) Ausdrücklich wird die Prüfung dieser Frage in den Vordergrund gestellt und die Prüfung der finanziellen Grundlage des Unternehmens, des Inhalts der Satzungen etc. in den 2. Teil verwiesen. Die Auflage, das Bedürfnis zur Gründung einer Hypothekenbank zu beweisen, ist dem Antragsteller nicht gemacht. Vielmehr sind die Erhebungen und die Entscheidung dem freien Ermessen der Zulassungsstelle anheim gestellt.

Das Versicherungsaufsichtsgesetz verneint ausdrücklich die Prüfung der Bedarfsfrage und erklärt, daß die Erteilung der Erlaubnis unabhängig von dem Nachweis eines Bedürfnisses zu erfolgen habe.[22])

---

[16]) Eber a. a. O. S. 52.

[17]) So führt § 7 VAG. genau aus: Die Erlaubnis zum Geschäftsbetriebe darf nur versagt werden, wenn
1. der Geschäftsplan gesetzlichen Vorschriften zuwider läuft;
2. nach dem Geschäftsplan die Interessen der Versicherten nicht hinreichend gewahrt sind oder die dauernde Erfüllbarkeit der aus den Versicherungen sich ergebenden Verpflichtungen nicht genügend dargetan sind;
3. Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß ein den Gesetzen oder den guten Sitten entsprechender Geschäftsbetrieb nicht stattfinden wird.

[18]) Siehe 1. Teil, 1. Kapitel, 1. Abschnitt.

[19]) VAG. § 7; Eber a. a. O. S. 53.

[20]) § 4 VAG.: Mit dem Antrag auf Erteilung der Erlaubnis ist der Geschäftsplan einzureichen, welcher den Zweck und die Einrichtung des Unternehmens, das räumliche Gebiet des beabsichtigten Geschäftsbetriebes, sowie namentlich auch diejenigen Verhältnisse klar zu legen hat, aus denen sich die dauernde Erfüllbarkeit der künftigen Verpflichtung des Unternehmens ergeben soll.

Als Bestandteile des Geschäftsplans sind insbesondere einzureichen:
1. der Gesellschaftsvertrag oder die Satzung, sofern die Unternehmung auf solchen beruht;
2. die allgemeinen Versicherungsbedingungen und die technischen Geschäftsunterlagen, soweit solche nach der Art der zu betreibenden Versicherungen erforderlich sind.

[21]) Begründung zum Entwurf eines HBG. S. 19.

[22]) VAG. § 5.

IIb. Die zur Eröffnung des Geschäftsbetriebes notwendigen Grundlagen z. B. Satzungen, Geschäftspläne etc., die einmal von der Aufsichtsbehörde genehmigt sind, können billigerweise nicht etwa von der Unternehmung selbst oder einer untergeordneten Aufsichtsstelle abgeändert werden. Hiezu ist nur die Stelle berechtigt, die die Genehmigung der betreffenden Satzungen etc. erteilt hat. Diesen Tatbestand betonen die einschlägigen Gesetze ausdrücklich.[23])

Bei der hier behandelten Satzungsänderung bezw. Geschäftsplanänderung darf die Genehmigung im Gebiet der Versicherungsaufsicht nur aus den Gründen verweigert werden, aus denen heraus die Erlaubnis zum Geschäftsbetriebe versagt werden darf.[24]) .

Im Gebiet der Hypothekenbankaufsicht wird man logischerweise der die Satzungsänderung behandelnden Zulassungsbehörde ähnliche Prüfungen und Ermessungsfreiheit zugestehen müssen wie bei der Konzessionserteilung.

Eine besondere Abteilung der Satzungs- bezw. Geschäftsplansänderung stellen die „Bestandsveränderungen"[25]) dar. Diese, meist in der Form von Fusionen vorgenommen, kann im Versicherungsgeschäft in der Überführung des Versicherungsbestandes eines Unternehmens in seiner Gesamtheit oder in einzelnen Zweigen mit den darauf bezüglichen Reserven und Prämienüberträgen auf eine andere Unternehmung bestehen. Die Genehmigung dieser Änderungen steht den nämlichen Behörden unter den nämlichen Vorschriften wie die Genehmigung des Geschäftsplans[26]) zu.

Wenn auch das Hypothekenbankgesetz zu dem Falle der Bestandsveränderung schweigt, so wird doch angenommen, daß auch zur Übernahme einer Hypothekenbank durch eine andere die im Hypothekenbankgesetz[27]) vorgeschriebene Genehmigung der Zulassungsbehörde erforderlich ist.[28])

In diesem Zusammenhange können wir weiterhin noch anführen, daß zur Auflösung eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit die Genehmigung der Aufsichtsbehörde notwendig ist, während die Aufgabe des Geschäftsbetriebes der anderen angeführten Unternehmungsformen jederzeit ohne Genehmigung erfolgen kann.

Die Einhaltung und Erfüllung der Zulassungsvorschriften gibt erfahrungsgemäß noch nicht die Gewähr für einen dauernden, soliden Geschäftsbetrieb. Auf diesen in seiner späteren Entwicklung noch bestimmend einwirken zu können, mußte der Gesetzgeber einen passenden Weg finden.

IIc. Eine Einwirkung auf den laufenden Geschäftsbetrieb in den behandelten Gebieten übt der Staat durch die sogenannte laufende Aufsicht aus. Begründet ist diese für die Versicherungsgesellschaften mit folgendem Gesetzestext:

„Der Aufsichtsbehörde liegt es ob, den ganzen Geschäftsbetrieb der Versicherungsunternehmungen, insbesondere die Befolgung der gesetzlichen Vorschriften und die Einhaltung des Geschäftsplans zu überwachen. Sie ist befugt, diejenigen Anordnungen zu treffen, welche geeignet sind, den Geschäftsbetrieb mit den gesetzlichen Vorschriften und dem Geschäftsplane in Einklang zu bringen oder Mißstände zu beseitigen, durch welche die Interessen der Versicherten gefährdet werden oder der Geschäftsbetrieb mit den guten Sitten in Widerspruch gerät."[29])

---

[23]) VAG. §§ 13 und 14 und HBG. § 1 Abs. III.
[24]) VAG. §§ 7 und 13.
[25]) Eber a. a. O. S. 53.
[26]) VAG. § 14.
[27]) HBG. § 1.
[28]) Eber a. a. O. S. 54. Gaßmann a. a. O. S. 44.
[29]) VAG. § 64.

Aus diesem Wortlaut lassen sich ohne weiteres zwei Arten der Aufsichtsbetätigung unterscheiden:

1. Eine Überwachungsbefugnis,

2. ein Anordnungsrecht.

Zur Überwachung ist das Amt von amtswegen verpflichtet, (es kann selbstverständlich auch Anregungen und Beschwerden von nichtamtlicher Seite entgegen nehmen und behandeln). Die Überwachung des inneren Geschäftsbetriebes erfolgt durch örtliche Revisionen. Es wird besonders die Übereinstimmung der veröffentlichten Rechnungsabschlüsse und Jahresberichte mit den Tatsachen und Unterlagen geprüft, ob die vorgeschriebenen Reserven vorhanden sind und überhaupt die Vermögenslage einer Kontrolle unterworfen;[30]) soweit die Vermögensanlage in Hypotheken betätigt wird, ist die Besichtigung der Pfandgrundstücke durch einen Referenten des Amtes zu erwähnen. Zur Durchführung der Revision müssen die Bücher und Belege vorgelegt werden und jede erforderliche Auskunft über den Geschäftsbetrieb[31]) und die Vermögenslage erteilt werden. Sogar die Anforderung von Akten und Belegen kann verlangt werden.[32]) Auf die Prospekte richtet die Aufsicht ihr besonderes Augenmerk, ob der Text den Tatsachen entspricht und keine Verschleierung enthält. Das Amt hat auch Einfluß auf Versammlungen innerhalb der Versicherungsgesellschaften; es kann Beratungspunkte zur Beschlußfassung vorlegen. Wird seinem Ansinnen nicht entsprochen, beruft es selbst die Versammlung ein und ein Vertreter des Amtes leitet sie.

Die Überwachungsbefugnis, die sich als eine formelle Aufsicht äußert, stellt ev. Mängel lediglich fest; erst das System der materiellen Aufsicht, das den Versicherungsunternehmungen gegenüber in Anwendung ist, gibt eine Handhabe, Mißstände zu beseitigen: die Anordnung.

Das Einschreiten mittels Anordnungen stellt eine Befugnis der Aufsichtsbehörde dar. Es ist also weitgehend dem Ermessen der Aufsichtsbehörde überlassen, ob sie davon Gebrauch machen will oder nicht. Die Behörde erachtet es in den meisten Fällen für richtiger, zunächst eine mildere Form anzuwenden, die der Belehrung und der Anregung, dann die des Ersuchens. Das Rundschreiben ist meist die äußere Form, in der das Amt seine Wünsche zum Ausdruck bringt. Erst, wenn diese Mittel ihren Zweck nicht erreichen, macht die Behörde von ihrem Anordnungsrecht Gebrauch.

Sie kennt zunächst die einfache Anordnung, dann die Anordnung mit Strafandrohung. Wird die einfache Anordnung nicht befolgt, so kann diese im Verwaltungswege mit einer Strafandrohung versehen werden. Die Anordnung soll nicht bereits bestehende Mißstände beseitigen, sondern auch Zuständen gegenüber eingreifen, die geeignet sind, die Interessen der Versicherten zu gefährden. Das Amt übt hier eine vorbeugende Tätigkeit aus.

Eine besondere Art der Willensäußerung der Aufsichtsbehörde stellt das Genehmigungsrecht dar. Zunächst hat das Gesetz als Bedingung für gewisse Geschäftsbetätigungen die Genehmigung der Aufsichtsbehörde vorgeschrieben;[33]) aber auch aus sich heraus kann die Aufsichtsbehörde Materien, die nicht irgendwie schon gesetzlich geregelt sind, ihrem Genehmigungsrechte unterstellen.[34])

Die schwerste Maßnahme mit welcher das Amt gegen eine Unternehmung vorgehen kann, ist die Untersagung des Geschäftsbetriebes. Die Gründe zu diesem Vorgehen müssen ähnlich denen im § 7 VAG. sein. Auch läßt sich sehr wohl vorstellen, daß eine Häufung von Mißständen, von denen der einzelne

---

30) VAG. § 65 Abs. II.

31) VAG. § 65 Abs. I.

32) Ver. AfP. Jahrgang 1919 S. 8.

33) VAG. §§ 10 Abs. III, 23, 41 Abs. II, 53/IV, 54, 57, 59 Abs. I Nr. 4, 60 Abs. V, 90 Abs. II, 99 Abs. IV.

34) Eber a. a. O. S. 83.

für sich auf einfache Art beseitigt werden könnte, der Grund zur Untersagung des Betriebes sein kann.[35]) Damit jedoch bei Aufhören des Bestehens der Versicherung nicht irgendwie eine Benachteiligung der Versicherten eintrete, tritt nicht nur im Falle der Liquidation sondern auch im obigen Falle die Liquidationsaufsicht[36]) sofort in Funktion, die sich auf die Abwickelung der bestehenden Versicherungen erstreckt. Besonders wird sie die Vermögensverwaltung geeigneten Personen übertragen.[37])

Nicht immer ist dem Versicherten mit diesem Vorgehen am besten gedient; in vielen Fällen wäre ihm ein Fortbestehen seiner Versicherungsansprüche, selbst in geminderter Höhe, genehmer. Deshalb hat das Gesetz der Aufsichtsbehörde das Sanierungsrecht eingeräumt. Dieses in seiner äußersten Form kann sogar in privatrechtliche Angelegenheiten eingreifen: die Versicherungsansprüche herabsetzen.[38])

Hier wollen wir als ein besonderes Recht der Aufsichtsbehörde auch das Konkursantragsrecht anführen. Hiernach steht die sonst dem Konkursgerichte obliegende Prüfung der Voraussetzungen des Konkurses der Aufsichtsbehörde zu.[39])

Die hier aufgeführten Funktionen des Aufsichtsamtes sind Verwaltungsmaßnahmen im Gegensatz zur rechtssprechenden Betätigung, welche es als eines der Verwaltungsgerichte ausübt. Gegen Verfügungen, soweit sie mit Strafandrohung verbunden sind, gibt es eine Beschwerdeinstanz: den Senat.[40]) Die Senatsbeschlüsse beruhen jedoch nicht immer auf einer Beschwerde, sondern wichtige Sachen, die das Gesetz genau aufzählt, müssen schon erstinstanzlich durch den Senat gehen.[41]) Die Bestimmungen der Zivilprozeßordnung finden entsprechende Anwendung.[42]) Gegen diese Entscheidungen gibt es den Rekurs an das Reichsaufsichtsamt.[43]) Diese Rechtsmittel, deren jeweilige Anwendbarkeit das Gesetz aufzählt,[44]) stehen nur Versicherungsunternehmungen zu, die dem Reichsaufsichtsamte unterstellt sind; soweit diese Landesbehörden unterstehen, sind die Verwaltungsgerichte des jeweiligen Landes zuständig.

Die Betrachtung der Hypothekenbankaufsicht wollen wir mit folgendem Gesetzestext einleiten:

„Die Aufsichtsbehörde ist befugt, alle Anordnungen zu treffen, welche erforderlich sind, um den Geschäftsbetrieb mit den Gesetzen, der Satzung und den sonst in verbindlicher Weise getroffenen Bestimmungen in Einklang zu erhalten.[45])

Die Aufsichtsbehörde kann jederzeit Bücher und Schriften einsehen, die Geld- und Wertpapierbestände nachkontrollieren und von den Verwaltungsorganen der Bank Auskunft verlangen. Sie wird ihr Augenmerk besonders darauf konzentrieren, daß die Vorschriften des Gesetzes über finanzielle Geschäftsführung der Unternehmungen genau beachtet werden.

Ihren Zweck zu erreichen, wird die Behörde zunächst den Weg der Belehrung und Anregung einschlagen. Sie hat das Recht, Beschlüsse und Anordnungen der Bank zu untersagen, die gegen eine Regelung, die das Gesetz als rechtsverbindlich erklärt hat,[46]) verstoßen. Andererseits erläßt sie im Rahmen

---

[35]) Ver. AfP. 1906, S. 29.
[36]) VAG. § 66.
[37]) VAG. § 67 Abs. II.
[38]) VAG. § 69.
[39]) VAG. § 68 Abs. 1.
[40]) VAG. §§ 75 und 76.
[41]) VAG. § 37.
[42]) VAG. §§ 78 und 79.
[43]) VAG. § 74.
[44]) VAG. § 77.
[45]) HBG. § 4.
[46]) Hier sind außer den Gesetzesvorschriften auch „die Satzungen und die sonst in verbindlicher Weise getroffenen Bestimmungen" zu nennen. (HBG. § 4).

des Gesetzes über den Inhalt der Gesetzesbestimmungen und sonstigen Maßnahmen Vorschriften und Anordnungen, die ihr zur wirksamen Durchführung der Aufsicht ohne Beeinträchtigung des gesetzlich gewährleisteten freien Geschäftsgebahrens der Hypothekenbanken notwendig erscheinen.[47]) Sie kann sich, soweit es nicht schon das Gesetz vorschreibt,[48]) aus eigener Machtbefugnis einzelne Fälle in Form der Genehmigung oder Bestätigung der direkten Einwirkung vorbehalten. Die Behörde kann in den Sitzungen der Verwaltungsorgane der Bank vertreten sein, die Berufung von Versammlungen und die Ankündigung von Gegenständen zur Beschlußfassung verlangen und, wenn dem Verlangen nicht entsprochen wird, die Berufung und Anberaumung auf Kosten der Bank selbst vornehmen.[49])

Ein Strafrecht bezw. Strafandrohungsrecht steht der Hypothekenbankaufsichtsbehörde nicht zu; lediglich das Gesetz[50]) selbst schreibt in bestimmten Fällen Strafe vor, und darauf fußend kann die Aufsichtsbehörde vorgehen; zur Aburteilung jedoch ist die Strafkammer zuständig.[51]) Andererseits sieht das Gesetz auch kein Beschwerderecht gegen die Verfügungen der Aufsichtsbehörde vor. Nur gegen die Anordnungen des Staatskommissars[52]) ist eine Beschwerdeinstanz bei der mit der „oberen Leitung" betrauten Stelle vorgesehen. Streitigkeiten zwischen Treuhänder[52]) und den Hypothekenbanken entscheidet die Aufsichtsbehörde.[53])

2. Kapitel.

Verteilung der Aufsichtskompetenzen auf Aufsichtsbehörden, Aufbau und Kosten der Aufsicht.

Der Betrachtung über die Verteilung der Aufsichtskompetenzen müssen wir folgenden Tatbestand voranstellen:

Die Aufsicht über den Hypothekenbankbetrieb ist den einzelnen Landesregierungen unterstellt, in denen die Banken ihren Sitz haben, auch die Wahl der mit der Aufsicht zu betrauenden Behörden ist der Landesregierung überlassen; für die Versicherungsunternehmungen gilt die Tendenz sie der Reichsaufsicht zu unterwerfen. Jedoch sind zur Ausübung der Aufsicht Reichs- und Landesbehörden berufen. Der Landesaufsicht unterstehen aber grundsätzlich nur die Unternehmungen, deren „Geschäftsbetrieb durch die Satzung oder die sonstigen Geschäftsunterlagen auf das Gebiet eines Landes beschränkt ist."[1]) In diesem Falle sind die Landesregierungen ermächtigt, schon bestehenden Behörden anderer Gebiete die Aufsicht zu übertragen oder eine besondere Aufsichtsbehörde zu errichten, weiterhin den Beschwerdeweg gegen Anordnungen der aufsichtsführenden Behörden festzulegen.[2]) Die Landesregierung ist also hier in keiner Weise reichsgesetzlich gebunden. Eine Ausnahme von der Grundidee, Versicherungsaufsicht — Reichsaufsicht, Hypothekenbankaufsicht — Landesaufsicht bilden die Rechte, die einzelnen Reichsstellen im Hypothekenbankwesen zustehen.[3])

---

47) Vopel a. a. O. S. 85.
48) HBG. §§ 13, 15 und 42.
49) Schuldverschreibungs-Gesetz § 13.
50) HBG. § 4.
51) HBG. §§ 37, 38 und 39.
52) Vgl. 1. Teil, 2. Kapitel.
53) HBG. § 33.
1) VAG. § 2.
2) S. Sammlung der das private Vers.-Recht betr. Gesetze und VO. von Dr. E. Bruck, S. 160/64.
3) Auf diese wird unten näher eingegangen.

Die Aufsicht über das Versicherungswesen[4]) ist grundsätzlich dem Reichsaufsichtsamte für Privatversicherung — früher das kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung — mit dem Sitz in Berlin unterstellt.[5]) Bevor wir jedoch auf den Aufbau und die Tätigkeit dieses Amtes näher eingehen, müssen wir uns klar werden über die Kompetenzen anderer Reichsstellen hinsichtlich der Versicherungsaufsicht.

Der Reichsrat kann gegen zugelassene ausländische Unternehmungen die Untersagung des Geschäftsbetriebes nach freiem Ermessen auf Antrag des Reichskanzlers beschließen. Die Ausführung eines solchen Beschlusses liegt dem Reichsaufsichtsamte ob.[6])

Der Reichsrat kann aufsichtsfreie Versicherungszweige der Aufsicht unterstellen und aufsichtspflichtige von der Aufsicht ausnehmen.[7]) Nach Anhörung des Versicherungsbeirates[8]) kann er für die Aufbringung der Kosten einen anderen Versicherungsmaßstab einführen als ihn das Gesetz anordnet, Vorschriften zur Ausführung des Gesetzes erlassen und auf die Art und Form der Rechnungslegung der Unternehmungen bestimmend einwirken.[9])

Der Reichskanzler bestellt[10]) im Einvernehmen mit der beteiligten Landesregierung die Kommissare.[11]) Er übt die Zulassungsaufsicht über ausländische Unternehmungen aus; allerdings darf er die Erlaubnis nur erteilen, wenn sich das Aufsichtsamt in einem Gutachten dafür ausgesprochen hat.[12])

Das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung besteht aus einem Vorsitzenden, dem Präsidenten, sowie ständigen und nichtständigen Mitgliedern. Der Vorsitzende und die ständigen Mitglieder werden auf Vorschlag des Reichsrates vom Reichspräsidenten ernannt. Die Wahl eines ständigen Vertreters des Vorsitzenden aus der Zahl der Direktoren steht dem Reichskanzler zu. Kein Mitglied darf Leiter oder Beamter einer öffentlichen Versicherungsanstalt sein.[13]) Die nichtständigen Mitglieder, vom Reichsrat gewählt, sind in der Regel Personen, die in Privatversicherungsunternehmungen tätig sind. Zur Aufsichtsbehörde müssen fernerhin gerechnet werden: der Versicherungsbeirat und die Kommissare. Dieser Beirat setzt sich aus Sachverständigen des Versicherungswesens zusammen, welche ehrenamtlich tätig sind. Der Reichskanzler kann, um den Geschäftsverkehr des Aufsichtsamtes zu erleichtern, nach Bedarf im Einvernehmen mit den Landesregierungen die Kommissare bestellen.[14]) Der Kommissar wird aus der Zahl der Landesbeamten entnommen, untersteht jedoch dem Aufsichtsamte. Zur Vornahme von örtlichen Revisionen, lediglich für einzelne vorübergehende Geschäfte, bestellt das Reichsaufsichtsamt Spezialkommissare, die sogen. „Beauftragten und Vertreter."

Das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung bildet die Zentralbehörde der Aufsicht, sowohl der Zulassungs- und ordentlichen Aufsicht als auch der Liquidationsaufsicht.

Dem Präsidenten des Reichsaufsichtsamtes steht an Amtsbetätigung die Leitung und Beaufsichtigung des gesamten Dienstes zu. Er hat das Verfügungsrecht in allen die Verwaltung des Amtes betreffenden Angelegenheiten. Der

---

[4]) Gemeint sind hier die Unternehmungen, die sich über das ganze Reichsgebiet erstrecken bezw. auch ausländische Vers.-Unternehmungen und die in den Rahmen der im 1. Abschnitt gegebenen Umgrenzung fallen.

[5]) VAG. §§ 70 und 125.

[6]) VAG. § 91.

[7]) VAG. § 116, 117.

[8]) S. unten!

[9]) VAG. § 114.

[10]) VAG. § 71.

[11]) S. unten!

[12]) VAG. § 86.

[13]) VAG. § 70 Abs. IV.

[14]) Eber a. a. O. S. 31/32.

Präsident zeichnet grundsätzlich sämtliche Verwaltungsangelegenheiten unter persönlicher Verantwortung, somit haben wir das bürokratische System. Jedoch tritt in den Fällen, in denen der Präsident seine Rechte an Abteilungs- oder Gesamtsitzungen delegiert oder das Gesetz die Entscheidung dem Spruchsenate vorschreibt, das reine Kollegialprinzip in Funktion.[15])

Die Tätigkeit der Mitglieder erfolgt teils im Haupt-, teils im Nebenamte; vorgebildet sind sie teils juristisch, teils verwaltungstechnisch, teils versicherungstechnisch. Die ständigen und die nichtständigen Mitglieder sowie die zur Beratung von Geschäften der Mitglieder herangezogenen Hilfsarbeiter beraten und entscheiden in nichtöffentlichen Gesamtsitzungen. Der Präsident kann auch Mitglieder des Versicherungsbeirates und richterliche Beamte hinzuziehen. Von diesen Gesamtsitzungen sind die Verwaltungssitzungen zu unterscheiden, in denen nur die ständigen Mitglieder, die im Amt als Referenten tätigen Versicherungsrevisoren und die juristischen und technischen Hilfsarbeiter fungieren.[16]) § 4 der Geschäftsordnung sieht weiterhin Abteilungssitzungen vor und zwar geordnet nach fünf Abteilungen:

1. L. (Lebens- und Krankenversicherung),
2. U. (Unfall- und Haftpflichtversicherung),
3. H. V. (Hagel- und sonstige wirtschaftliche Versicherungen),
4. F. (Feuer-, Wasser- und Viehschäden-, Dieb- und Sturmschadenversicherung),
5. S. (Sonstige Versicherungszweige).

Die wichtigsten Maßnahmen der Aufsicht sind, wie schon oben erwähnt, durch Aufzählung laut Gesetz den Spruchkollegien übergeben. Somit ist eine richterliche Unabhängigkeit gewährleistet gegenüber den büromäßigen Entschlüssen des Präsidenten. Die Spruchkollegien sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren tätig

1. als Gerichte der nichtstrittigen Verwaltungsgerichtsbarkeit,[17])
2. als Gerichte der strittigen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rekurs- und Beschwerdeverfahren,[18])

zugleich ist diese Behörde Berufungsinstanz.[19]) Die Fälle, in denen das Spruchkollegium als Rekurssenat fungiert, sind gesetzlich aufgezählt.

Diesen Behörden des Aufsichtsamtes gegenüber übt der Versicherungsbeirat eine mitwirkende Funktion aus. Er betätigt sich teils in „Gruppen", teils in „Gesamtsitzungen". In zwei Arten hat das Gesetz seine Tätigkeit festgelegt. Zunächst als Gutachter, dann aber hat er auch Stimmrecht in Abteilungssitzungen und den Spruchsitzungen des Senates. Diese entscheidende Mitwirkung sichert das Gesetz ihm besonders dann zu, wenn das Amt Vorschriften über Art und Form der Rechnungslegung und des Jahresberichtes und deren Veröffentlichungen erläßt;[20]) ferner bei statistischen Nachweisen.[21]) Das Amt muß vor einer gutachtlichen Äußerung über Zulassung einer ausländischen Unternehmung den Versicherungsbeirat gehört haben.

Die Kommissare üben vertretungsweise die von rechtswegen durch das Aufsichtsamt auszuübende Aufsicht aus über die Verwaltung, Anlagen und Aufbewahrung der Vermögensbestände. Ihre Wahrnehmungen teilen sich vierteljährlich dem Aufsichtsamte mit.[22]) Sie üben ihr Amt nebenamtlich aus und sind meist aus dem Kreise der Landesbeamten entnommen. Sie erfüllen ihre Aufgabe jedoch „im Auftrage und nach Anordnung" des Amtes.

---

[15]) Lutz a. a. O. S. 25.
[16]) Lutz a. a. O. S. 27.
[17]) VAG. § 73.
[18]) VAG. § 74.
[19]) Begründung zum Entwurf d. VAG. S. 47.
[20]) VAG. § 55 Abs. IV.
[21]) VAG. § 118.
[22]) §§ 57—62.

Bevor wir die eigentlichen Aufsichtsbehörden im Hypothekenbankwesen behandeln, müssen wir kurz auf die aufsichtsähnlichen Befugnisse des Reichsrates eingehen.

Die wichtigste Aufsichtsbefugnis des Reichsrates zeigt sich im Genehmigungsrechte, das sich nicht nur über die Zulassung des Geschäftsbetriebes, sondern auch über jede Änderung der Satzungen erstreckt.[23]) Ausgenommen von dieser Bestimmung sind nur die Hypothekenbanken, welche laut Satzung hypothekarische Beleihungen nur in dem Lande vornehmen, in welchem sie ihren Sitz haben.[24]) Hier steht das Genehmigungsrecht zur Erteilung des Geschäftsbetriebes der Zentralbehörde des betreffenden Landes zu. Auch die Satzungsänderungen der Hypothekenbanken, die vor Inkrafttreten des Hypothekenbankgesetzes schon bestanden haben, unterliegen dem Genehmigungsrechte des Reichsrates.[25]) Der Reichsrat kann bestimmen, daß, soweit vor der Beleihung die Grundstücke durch eine öffentliche Behörde des Gebietes, in welchem sie liegen, abgeschätzt werden, der bei der Beleihung angenommene Wert auch den durch eine solche Abschätzung festgestellten Wert nicht übersteigen darf.[26])

Entstehen zwischen der Aufsichtsbehörde des Landes, in dem die Bank ihren Sitz hat, und der Aufsichtsbehörde des Landes, dem aufsichtsähnliche Befugnisse[27]) zustehen, Streitigkeiten, so entscheidet und beschließt der Reichsrat.[28]) Ein Land hat nämlich über eine Hypothekenbank, die ihren Sitz nicht in dem betreffenden Lande hat, dann aufsichtsähnliche Befugnisse inne, wenn sich der Geschäftsbetrieb dieser Bank auch über das betreffende Land erstreckt. Die Bank, die Hypothekenbankgeschäfte in einem Lande betreiben will, in dem sie nicht ihren Sitz hat, muß der Aufsichtsbehörde dieses Landes die Anweisung über die Wertermittelung,[29]) auf Verlangen die Grundzüge der Darlehensbedingungen und ein Verzeichnis der hypothekarischen Beleihungen, die die Bank in dem Gebiete des betreffenden Landes vorgenommen hat,[30]) einreichen.[31])

Der Hauptnachdruck der Hypothekenbankaufsicht liegt bei den Aufsichtsbehörden der Länder. Das Gesetz läßt den Ländern vollkommen freie Hand in der Wahl der mit der Aufsicht zu betrauenden Behörden. Die Mannigfaltigkeit, die sich hier gebildet hat, hat ihren Grund teils in der traditionellen Gepflogenheit, teils in der Tatsache, daß verschiedene Ministerien am Hypohekenbankwesen interessiert sind. Die Regel ist, daß als oberste Aufsichtsbehörde das Ministerium des Innern fungiert, obwohl vielleicht wenigstens hinsichtlich der Zuverlässigkeit das Handelsministerium zuständiger wäre. Dem Regierungspräsidenten in Preußen bezw. der lokalen Polizeibehörde in Berlin sind als ausführende Organe zur unmittelbaren Verbindung mit der Bank zugeteilt und direkt unterstellt: die Bankinspektoren. Eine ähnliche Stellung nehmen in den außerpreußischen Ländern die Staatskommissare ein; diese nach Belieben zu bestellen ist nach dem Hypothekenbankgesetze den Aufsichtsbehörden frei gestellt.

Der Treuhänder des § 29 HBG. ist bei jeder Bank zu bestellen. Er ist von der Aufsichtsbehörde zu ernennen. Ob er noch als Organ der Staatsaufsicht zu gelten hat, ist strittig.[32]) Eine Vereinheitlichung der Funktion des Treuhänders und des Aufsichtskommissars sieht § 51 vor; allerdings nur für

---

[23]) HBG. § 1 Abs. I und III.
[24]) HBG. § 1 Abs. II.
[25]) HBG. § 45.
[26]) HBG. § 12 Abs. II.
[27]) s. unten!
[28]) HBG. §§ 13 Abs. II, 15 Abs. II und III.
[29]) HBG. § 13.
[30]) HBG. § 15.
[31]) Im Versicherungswesen würde dieser Fall — der Fall, daß ein Unternehmen seinen Geschäftsbetrieb über das Land hinaus erstreckt, in welchem es nicht seinen Sitz hat , sofort die Reichsaufsicht nach sich ziehen.
[32]) Eber a. a. O. S. 32.

die Banken, die schon vor Inkrafttreten des Hypothekenbankgesetzes mit der Überwachung der Pfandbriefausgabe einen Staatskommissar betraut hatten. Für diesen Fall steht in Bayern dem Staatskommissar als Hilfskraft der „Bankaufsichtsbeamte“ zur Verfügung.[33])

Im Hypothekenbankwesen vermissen wir, wie schon erwähnt, eine einheitliche Verfassung der Aufsicht. Es gilt jeweils das Verwaltungsrecht des betreffenden Landes. Festzustellen ist, daß in den meisten Ländern die obere Aufsichtsstelle mit irgend einem anderen Verwaltungszweige vereinigt bezw. ihm unterstellt ist. Die Aufsicht paßt sich dem Verwaltungsrecht des betreffenden Verwaltungszweiges an. Die Zentralaufsichtsbehörde eines Landes besitzt ein Zulassungsaufsichtsrecht und Liquidationsaufsichtsrecht ähnlich den Rechten des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung nicht. An Zulassungsaufsichtsrechten steht der Zentralbehörde lediglich die Genehmigung der Anweisung über die Wertermittelung und der Grundzüge der hypothekarischen Darlehensbedingungen zu. Das eigentliche Zulassungsrecht ruht grundsätzlich beim Reichsrat. Die ordentliche Aufsicht tritt im Hypothekenbankwesen nicht so häufig in Erscheinung wie im Versicherungswesen. Lediglich die unmittelbare Aufsicht der Hypothekenbanken tritt augenfälliger hervor. Diese unmittelbare Aufsicht stellt eine Befugnis der Aufsichtsbehörde dar. Wenn wir hier von einer Befugnis der Aufsichtsbehörde sprechen, so wollen wir nicht etwa den in der Literatur[34]) vertretenen Standpunkt, die Aufsicht stelle ein Recht, nicht aber eine Pflicht des Staates dar, unterstreichen, sondern uns in dieser Streitfrage der gegenteiligen Ansicht[35]) anschließen. Man kann lediglich von einem pflichtgemäßen Ermessen der Aufsichtsbehörde reden, in welchem Umfange von den Befugnissen den einzelnen Hypothekenbanken gegenüber Gebrauch zu machen ist.[36])

Bei sämtlichen preußischen Hypothekenbanken, mit Ausnahme der preußischen Zentralbodenkredit A.-G., übt ein Bankinspektor die unmittelbare Aufsicht aus. Die banktechnisch vorgebildeten, im Hauptamte tätigen Bankinspektoren führen die Arbeit ohne selbständige Kontrollbefugnis. Die Beamten wechseln in einem Turnus von 4 Jahren ihr Gebiet. Die Zeiten der Kontrolle der Banken sind verschieden. Der Kontrolle untersteht besonders das Beleihungs- und Schätzungswesen, fernerhin das Buchungswesen und die Pfandbriefausgabe. Im Gegensatz zur Tätigkeit des Bankinspektors, welcher hauptamtlich fungiert, ist die des Staatskommissars nebenamtlich. Aus diesem Grunde heraus kann man, wenn auch der Aufgabenkreis dieses Organs dem des Inspektors ähnlich ist, doch nicht von der nämlichen Intensität der Aufsicht sprechen.

Die bis hierher angeführte Aufsicht ist nur in ihren Grundzügen reichsgesetzlich geregelt, im übrigen den einzelnen Ländern überlassen; anders die Einrichtung des Treuhänders, die als dauernde Kontrolle in Erscheinung tritt und einheitlich durch Reichsgesetz geregelt ist. Der Treuhänder hat besonders die Wahrung der Interessen der Pfandbriefgläubiger zur Aufgabe. Er hat jederzeit das Recht die Bücher und Schriften der Hypothekenbanken einzusehen „soweit sie sich auf die Hypothekenbankaufsicht und auf die in das Hypothekenregister eingetragenen Hypotheken beziehen.“[37]) Er hat über die volle Integrität des Bestandes an Hypothekengrundschulden usw. zu wachen.[38]) Die Bank ist verpflichtet, ihm die nötigen Mitteilungen über Hypothekenrückzahlungen und erhebliche Änderungen in den Darlehensbeständen zu machen. Hypothekenurkunden, Wertpapiere und das Geld werden unter seinem Mitverschluß auf-

---

[33]) Verfügung des k. Staatsmin. d. Innern v. 11. 10. 1909, Dannenbaum a. a. O. S. 393.

[34]) Kommentar zum HBG. von Göppert 1900, Anm. 1 zu § 1; Merzbacher Anm. 8 zu § 1, Anm. 1 zu § 3, München 1900.

[35]) Gaßmann, die deutsch. Hypothekenbanken, Leipzig 1905 S. 27 ff.

[36]) Begründung z. HBG. S. 21.

[37]) HBG. § 32.

[38]) Eber a. a. O. S. 124.

bewahrt. Er muß vor der Ausgabe der Pfandbriefe diese mit einer Bescheinigung versehen, daß der vorschriftsmäßigen Deckung und deren Eintragung in das Hypothekenregister Genüge getan ist. Löschungen eingetragener Hypotheken im Hypothekenregister bedürfen seiner Zustimmung. Seine Tätigkeit endet bei Eintritt eines Konkurses.[39])

Kosten der Aufsicht.

Die Kosten der Aufsicht werden in den Einzelstaaten von der Staatskasse getragen.[40]) Das Reich trägt grundsätzlich die Kosten des Aufsichtsamtes für Privatversicherung.[41]) Jedoch müssen die Versicherungsunternehmungen die Kosten des Amtes und der Verfahren vor dem Amte dem Reiche als Gebühren erstatten. Während als Anteil an den Kosten den Versicherungsunternehmungen bis 1926 die Hälfte der Gesamtkosten zur Last gelegt wurde, bestimmte das Gesetz vom 15. Juli 1926,[42]) daß künftig drei Viertel der Kosten des Amtes umgelegt werden sollen. Den Verteilungsplan stellt das Amt auf und zwar nach dem Verhältnis der Bruttoprämien (Beiträge, Vor- und Nachschüsse, Umlagen), die einer jeden Unternehmung im letzten Versicherungsjahre aus den von ihr im Inlande abgeschlossenen Versicherungen, jedoch abzüglich der zurückgewährten Überschüsse oder Gewinnanteile, erwachsen sind. Der Satz von 1 vom Tausend der gebührenpflichtigen Prämieneinnahmen darf nicht überschritten werden.[43]) Der umzulegende Anteil an den Kosten für die Aufsichtstätigkeit betrug für das Kalenderjahr 1927 498 634 ℳ, die auf eine gebührenpflichtige Prämieneinnahme von 1 433 296 454 ℳ und auf 672 Unternehmungen zu verteilen waren, wodurch sich eine Quote von 0,348 ‰ ergab. Es blieben 514 Unternehmungen wegen der auf sie entfallenden Gebühren von weniger als 2 ℳ gebührenfrei.[44]) Eine besondere Vergütung für den Staatskommissar ist nicht zu entrichten.[45]) Der Pfleger im Falle des Konkurses erhält seine Vergütung aus dem Prämienreservefonds.[46]) Für seine rechtssprechende Tätigkeit erhebt das Amt im allgemeinen keine Gebühren.[47]) In den Fällen, in denen die Berufung von Sitzungen und Versammlungen durch die Behörde statthaft ist, kann dies auf Kosten der Unternehmungen geschehen.

Letzteres gilt auch für die Hypothekenbankaufsicht.[48]) Die Kosten der Hypothekenbankaufsicht werden sonst grundsätzlich von den einzelnen Ländern getragen. Jedoch kann die Aufsichtsbehörde bestimmen, daß für die Tätigkeit der Kommissare eine Vergütung von der Bank an die Staatskasse zu entrichten ist; sie setzt den Betrag dieser Vergütung fest.[49]) Die Besoldung der Staatskommissare übernimmt der Staat selbst. Anders beim Treuhänder: Hier vereinbart die Bank selbst mit demselben eine Vergütung, deren Betrag der Auf-

---

[39]) Wie schon oben erwähnt, hat die Hypothekenbankaufsicht kein Liquidationsaufsichtsrecht inne. Dieser Umstand war vielfach ein Punkt besonderer Kritik. Jedoch ist nicht abzusehen, warum nicht ein Konkursverwalter die Interessen der Pfandbriefgläubiger ebenso gut wie ein Treuhänder wahrnehmen kann. Im Gegenteil würde die Aufrechterhaltung der formellen Treuhändervorschriften nur Verzögerungen in der sachgemäßen Abwickelung des Konkurses hervorrufen (Dannenbaum, deutsche Hypothekenbanken, Berlin 1911, S. 40).

Das Konkursgericht hat in diesem Falle unverzüglich eine Versammlung der Pfandbriefgläubiger einzuberufen um über die Bestellung eines gemeinsamen Vertreters im Konkursverfahren zu beschließen. (Gesetz betreffend die gemeinsamen Rechte der Besitzer von Schuldverschreibungen, §§ 18 und 19).

[40]) Eber a. a. O. S. 35.
[41]) VAG. § 81.
[42]) RGBl. I S. 411.
[43]) VAG. § 81.
[44]) Ver. AfP. 27. Jahrg. S. 91.
[45]) VAG. § 71.
[46]) VAG. § 62.
[47]) VAG. § 82.
[48]) VAG. § 65, HBG. § 4.
[49]) HBG. § 4.

sichtsbehörde anzuzeigen ist; kommt eine Einigung nicht zustande, wird der Betrag durch die Aufsichtsbehörde festgesetzt.[50])

3. Kapitel.

Zusammenfassung.

Bei einem Vergleiche der gesetzlichen Regelung der Staatsaufsicht über Versicherungs- und Hypothekenbankunternehmungen müssen wir in erster Linie scharf hervorheben: Im Versicherungswesen grundsätzlich eine einheitliche Reichsaufsicht, im Hypothekenbankwesen Landesaufsicht. Die Versicherungsaufsicht stellt ein eigenes Verwaltungsgebilde für sich dar, die Hypothekenbankaufsicht vollzieht sich in Anlehnung an einem anderen Verwaltungszweig. Die Versicherungsaufsicht fungiert durch formelle und materielle Kontrolle, die Hypothekenbankaufsicht in der Hauptsache nur durch formelle Kontrolle. Beide Aufsichtsbehörden sind berechtigt Rechts- und Satzungs- bezw. Geschäftsplanwidrigkeiten abzustellen; die Versicherungsaufsicht kann aber auch gegen Zweckwidrigkeiten einschreiten. Sie ist befugt „Mißstände zu beseitigen, durch welche die Interessen der Versicherten gefährdet werden oder der Geschäftsbetrieb mit den guten Sitten in Widerspruch gerät."[1])

Die Hypothekenbankaufsicht schreitet nur ein, wenn die Anordnungen erforderlich sind, um den Geschäftsbetrieb der Unternehmungen mit den Gesetzen im Einklang zu erhalten, während es nach dem Versicherungsaufsichtsgesetze genügt, daß die Anordnungen geeignet sind, die angeführten Wirkungen zu erzielen.[2])

Einschneidende Unterschiede ergeben sich schon in der Zulassungsaufsicht. Dem freien Ermessen der Hypothekenbankaufsichtsbehörde ist hier ein viel größerer Spielraum gelassen als der Zulassungsbehörde im Versicherungswesen. Die Prüfung der Bedürfnisfrage ist der zulassenden Hypothekenbankaufsichtsbehörde zur Pflicht gemacht, die Entscheidung hierüber ihr allein vollkommen anheim gestellt. Die Versicherungsaufsichtsbehörde muß sich bei der Zulassung nach den gesetzlichen Bestimmungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes richten; in diesem Tatbestande liegt für diese Aufsichtsbetätigung eine bedeutende Einschränkung des freien Ermessens. Die Behandlung der Satzungs- bezw. Geschäftsplanänderung ist in beiden Gebieten ähnlich. Die Liquidationsaufsicht steht der Versicherungsaufsichtsbehörde zu. Hier ist gesondert anzuführen: das alleinige Konkursantragsrecht der Aufsichtsbehörde, das Recht Sanierungsmaßnahmen durch Eingriff in die privatrechtlichen Ansprüche der Versicherten vorzunehmen und das Recht die Entscheidung über die Auflösung eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit zu treffen. Die Hypothekenbankaufsicht kennt diese Rechte nicht.

Die Art der Einwirkung auf Unternehmungen durch die ordentliche Aufsicht ist sich in großen Zügen ähnlich, nur verfügt die Hypothekenbankaufsicht nicht über die nämlichen materiellen Aufsichtsrechte wie die Versicherungsaufsicht. Die Einflußnahme auf die Geschäftsführung weist Ähnlichkeiten auf. So bildet z. B. zum Hypothekenregister der Hypothekenbanken der Prämienreservefond im Versicherungswesen das typische Gegenstück. Jedoch sind die Maßnahmen verschiedentlich anders geartet, liegt dies doch schon in der technischen Verschiedenartigkeit, die in der Natur der behandelten Materie ihre Begründung findet. In diesem Zusammenhange müssen wir auf den Unterschied hinweisen, der dadurch gebildet wird, daß das Hypothekenbankgesetz eine genaue Umgren-

[50]) HBG. § 34.

[1]) VAG. § 64.

[2]) Eber a. a. O. S. 58.

zung des Geschäftskreises der Hypothekenbanken gibt, im Gegensatz zum Versicherungsaufsichtsgesetz, das hierüber keine Bestimmungen enthält.

Wie schon oben erwähnt, finden sich hinsichtlich des Aufbaues der Aufsichtsbehörden keine Vergleichspunkte, lediglich die Betrachtung der unmittelbaren Aufsichtsorgane ergibt einige Vergleichsmomente. Die Berufung von Kommissaren ist beiderseits fakultativ. Bei näherem Zusehen müssen wir aber auch hier kleine divergierende Feinheiten feststellen: Die Bestellung von Kommissaren für die Versicherungsgesellschaften ist förmlicher und schwieriger gestaltet als die der Kommissare der Hypothekenbankaufsicht; denn während nach dem Hypothekenbankgesetz die Bestellung der Kommissare nach Belieben freigestellt ist, findet nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz die Bestellung von Kommissaren nur im Falle des Bedarfes und dann nicht durch die Behörden selbst, sondern durch den Reichskanzler im Einvernehmen mit der beteiligten Landesregierung statt. Auch ist der Hypothekenbankaufsichtsbehörde in keiner Weise vorgeschrieben, aus welchem Personenkreis sie den Staatskommissar entnehmen soll, während der Staatskommissar für Versicherungswesen Landesbeamter sein muß und nicht Beamter einer staatlichen Versicherung sein darf.[3]) Deutlich hervorzuheben ist, daß die Versicherungskommissare „im Auftrage und nach näherer Anordnung des Amtes“ handeln, während die Hypothekenbankkommissare „unter Leitung“ der Behörden arbeiten.[4])

Eine der wichtigsten Personen der Hypothekenbankaufsicht, der Treuhänder, hat unter den Organen der Versicherungsaufsicht kein direktes Gegenstück.[5])

Im folgenden wollen wir noch kurz eine Abwägung einzelner gesetzlicher Bestimmungen und Einrichtungen in Bezug auf die Wichtigkeit, die ihnen bei der Beaufsichtigung der behandelten Gebiete zukommt, versuchen. Die straffere Handhabung der Versicherungsaufsicht im Gegensatz zur Hypothekenbankaufsicht müssen wir anerkennen. Die Faktoren dieser besonderen Strenge bilden die Einheitlichkeit der Aufsicht und die materiellen Aufsichtsbefugnisse. Die Begründung dieser Strenge liegt besonders in der wirtschaftlichen Natur des Versicherungswesens.[6]) Jedoch lassen sich im Gebiet der Hypothekenbankaufsicht einige Punkte finden, die ein Äquivalent für die Verschiedenartigkeit bilden, die in dem Tatbestande, daß die Hypothekenbankaufsicht den Ländern untersteht, begründet ist.

Es steht wohl außer jedem Zweifel, daß die Prüfung der Bedürfnisfrage für die Zulassungsaufsicht des Hypothekenbankwesens eine Verschärfung dar-

---

[3]) Eber a. a. O. S. 31 und 32.

[4]) Eber a. a. O. S. 32.

[5]) Der Pfleger des Versicherungsaufsichtsgesetzes (§ 62), der vom Konkursgericht nach Eröffnung des Konkurses zur Wahrung der sich aus § 61 ergebenden Rechte, d. i. hauptsächlich der Befriedigung der Ansprüche aus den Prämienreserven, bestellt wird, hat in diesem Falle zwar aufsichtsähnliche Befugnisse. Sachgemäß ist hier nicht von einer dauernden Tätigkeit zu reden. Ferner müssen wir auf die Tatsache, daß zur Bestellung (und bei Streitigkeiten) des Pflegers lediglich die Anhörung der Aufsichtsbehörde verlangt ist, hinweisen. Daraus geht klar das lose Verhältnis dieses Organs zur Versicherungsaufsichtsbehörde hervor. Anders beim Treuhänder: Dessen Tätigkeit bezieht sich auf die laufende Geschäftsbetätigung der Bank, für den Fall der Liquidation ist er bis zur Vernichtung der letzten Pfandbriefe tätig, im Falle des Konkurses geht die Fürsorge für die Pfandbriefgläubiger auf den Konkursverwalter über. (Dannenbaum a. a. O. S. 215). Die Bestellung des Treuhänders erfolgt durch die Aufsichtsbehörde nach Anhörung der Hypothekenbank. (HBG. § 29). Wir sehen daraus, daß der Tätigkeit des Pflegers im Versicherungswesen bei weitem nicht die Bedeutung zuzumessen ist, wie der Tätigkeit des Treuhänders; noch mehr geht dies aus den besonderen Rechten und Pflichten, die dem Treuhänder zustehen, hervor.

[6]) Siehe 2. Teil.

stellt, wie wir sie in der Versicherungszulassungsaufsicht nicht finden. Zu betonen ist hier, daß diese Zulassungsaufsicht, da sie in den Händen des Reichsrats liegt, auch eine einheitliche ist. Die Einflußnahme, die dieser Punkt auf die ganze Entwicklung der Hypothekenbanken zu gewinnen imstande ist, ist nicht zu unterschätzen. Gibt doch der Gesetzgeber selbst als Grund und Endziel dieser Maßnahme an, daß einer übermäßigen Vermehrung der Hypothekenbanken, die schließlich zu ungesunden Verhältnissen führen müßte, vorgebeugt werden soll.[7]) Dadurch, daß der Gesetzgeber selbst an einem genügend großen Geschäftsgebiet der Banken Interesse hat, will er eine zu scharfe Konkurrenz, die letzten Endes die Beteiligten schädigen müßte, ausschalten. Auf der anderen Seite hat es der Staat hier dann nicht mehr nötig, derartig stark die Konkurrenzmaßnahmen und -machenschaften, die eben durch den genügend großen Geschäftsumfang ziemlich ausgeschieden sind, zu kontrollieren, wie in der Versicherungsaufsicht.

Die Versicherungsaufsicht ist eine einheitliche Reichsaufsicht. In der Hypothekenbankaufsicht hat der Reichsrat einheitliche aufsichtsähnliche Befugnisse hinsichtlich der Zulassung, Satzungsgenehmigung und -änderung und in Streitfällen zwischen den Aufsichtsbehörden zweier Länder.[8]) Eine gewisse Einheitlichkeit des Hypothekenbankbetriebes erzeugen außer diesen Punkten noch folgende Tatbestände:

Das Hypothekenbankgesetz regelt den Geschäftsvorgang reichsgesetzlich viel klarer und eindeutiger,[9]) man denke nur die strenge Umgrenzung des Geschäftskreises. Es kann sehr wohl behauptet werden, daß die Materie des Hypothekenbankwesens relativ weitgehender schon gesetzlich geregelt ist als die Versicherungsmaterie, daß der Gesetzgeber durch dieses Tun ausdrücklich die materielle Hypothekenbankaufsicht einschränken wollte — von einer materiellen Hypothekenbankaufsicht kann man höchstens im Genehmigungs- und Anordnungsrecht der §§ 4, 13, 15 und 42 reden — und die formelle Kontrolle betonen wollte. Als die gravierendste Einrichtung in diesem Zusammenhange muß die Einrichtung des Treuhänders angeführt werden.

Der Treuhänder, obwohl von der Aufsichtsbehörde nach Anhörung der Hypothekenbank bestellt, steht in keinem Beamtenverhältnis zur Behörde. Er ist Zweckperson sui generis.[11]) Aus diesem Grunde können wir die Tätigkeit des Treuhänders als eine Aufsichtstätigkeit außerhalb der Aufsichtsbetätigung des einzelnen Amtes ansehen. Es stellt sich die Aufsichtstätigkeit des Treuhänders, weil sie sich nur nach den Reichsgesetzen zu richten hat, als eine einheitliche dar.

Die Tätigkeit des Treuhänders, besonders bei Mitverschluß und bei der Führung des Hypothekenregisters, die Verantwortung, die er vor der Ausgabe der Pfandbriefe durch die Bescheinigung über das Vorhandensein der vorschriftsmäßigen Deckung und über die Eintragung in das Hypothekenregister übernimmt, sind von so tiefgehender Bedeutung und Einflußnahme, daß diese Bestimmungen — bei einem Vergleich mit der Versicherungsaufsicht — viele materielle Aufsichtsbefugnisse aufwiegen.

---

7) Begründung zum Entwurf des HBG. S. 19.
8) HBG. § 15.
9) Vgl. 2. Teil.
10) Dannenbaum a. a. O. S. 210.

II. Teil.

Die Auswirkung der wirtschaftlichen Unterschiedlichkeit der Hypothekenbank- und Versicherungsunternehmungen auf die Aufsicht.

Bevor wir auf die Unterschiede wirtschaftlicher Natur im Versicherungs- und Hypothekenbankwesen eingehen, wollen wir die wirtschaftliche Stellung beider Gebiete im ganzen einer kurzen Würdigung unterziehen. Diese Betrachtung erscheint uns als notwendige Basis für den anschließend folgenden Vergleich.

Unter Versicherung versteht man: auf Gegenseitigkeit beruhende wirtschaftliche Veranstaltungen zwecks Deckung zufälligen schätzbaren Vermögensbedarfs.[1]) Das einzelne Individuum sucht sich mit einer größeren Vereinigung von Wirtschaftsubjekten der gleichen Gruppe zusammen zu tun, um auf der Grundlage einer gemeinsamen Organisation den anscheinend rein zufälligen Ereignissen entgegenzutreten.[2]) Dieser Ausgleich der Risiken wird durch zwei artverschiedene Organisationen herbeigeführt. Im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit schließt sich eine große Zahl Versicherungsschutzsuchender zusammen. Die Beteiligten fungieren gleichzeitig als die Versicherer. Diesen Vereinen fehlt das Gewinnstreben. Ein Erwerbsstreben liegt in der zweiten Organisationsart vor: beim Versicherungsunternehmer, sei dieser nun Einzelunternehmer oder eine juristische Person, z. B. A.-G. etc. Der Versicherungsunternehmer übernimmt die Risiken vieler bedrohter Einzelner gegen Entgelt. Dadurch, daß er Risiken und Prämien anhäuft, akkumuliert, hofft er, daß von vielen übernommenen Risiken nur wenig tatsächlich wirksam werden und andererseits, daß die angehäuften Prämien Aller zur Deckung der wenigen wirksam gewordenen Risiken reichen.[3]) Aus der Differenz zwischen Prämien und eingetretenen Versicherungsfällen erstrebt er einen Gewinn für sich. Das hier angeführte Versicherungsgeschäft beruht auf einem Vertrage,[4]) der den Charakter eines privatrechtlichen Rechtsgeschäftes hat. Während hier der Vertragsabschluß der freien Initiative des einzelnen vorbehalten bleibt, wird das Versicherungsverhältnis bei der öffentlichen Versicherung durch gesetzlichen Zwang herbeigeführt.

Die Bedeutung der Versicherung liegt zunächst in dem beruhigenden Gefühl, daß der Mensch weiß, er und die Seinen sind wenigstens in dem von ihm gewollten Maße gegen evtl. Nachteile in der Zukunft geschützt. Dieses Bewußtsein als rein psychologisches Moment ist von großer fördernder Wirkung auf die Arbeitskraft. In dem Tatbestande, daß der einzelne ohne Versicherungshilfe aus eigener Kraft einen Unglücksfall z. B. Brand, Mißernte usw. oft nicht überwinden könnte, daß die wirtschaftliche Betriebseinheit dadurch zerschlagen

---

[1]) Vgl. Manes Versicherungslexikon 1924, S. 1348.

[2]) Walter Hummelsheim, Greifswald, Das kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung S. 10.

[3]) De Waha, a. a. O. S. 430.

[4]) Versicherungsvertragsgesetz vom 30. 5. 08.

würde, liegt die werterhaltende Funktion der Versicherung. Um den Risiken ungünstiger Natur wirksam begegnen zu können, müßte ohne den Versicherungsgedanken der einzelne Produzent einer Volkswirtschaft eine entsprechende Summe bereithalten. Dadurch, daß der Versicherer auf Grund besonderer technischer Berechnungen das Risiko Vieler gegen Entgelt übernimmt, erwächst der Volkswirtschaft, der Gesamtheit, ein Nutzen. Wollte sich der einzelne aus sich heraus allein gegen ungünstige Eventualitäten vorsehen, so müßte er größere Beträge hiefür zurücklegen. Er müßte bedeutende Kapitalien hierfür sicher stellen. Dadurch, daß er obigen Zweck auf versicherungstechnischem Wege mit bedeutend weniger Kapital erreichen kann, kann ein größerer Teil der Kapitalien der Produktion gewidmet worden.[5]) Der Kapitalverwendung ist hierdurch größere Freiheit gegeben.

Die Hypothekenbanken ordnen sich dem Oberbegriff „Bodenkreditanstalt" unter. Das charakteristische Merkmal der Bodenkreditanstalten liegt darin, daß sie zur Kreditgewährung erforderliche Darlehensbeträge durch Ausgabe von Pfandbriefen aufbringen. Im Deutschen Reiche sind zwei Hauptarten von Bodenkreditbanken zu unterscheiden:[6]) die öffentlich-rechtlich und die privat-rechtlich organisierten Anstalten. Bei der zweiten Gruppe, den privat-rechtlich organisierten Bodenkreditanstalten sind unter der Form der Genossenschaft die bayer. Landwirtschaftsbank G. m. b. H. in München und unter der Form des rechtsfähigen Vereins die Kreditvereine in Dresden und Leipzig zu erwähnen.[7]) Wichtiger ist eine andere Art privat-rechtlicher Bodenkreditinstitute: die Hypothekenaktienbanken, im allgemeinen Sprachgebrauch (nach dem Vorgang der bayer. Hypotheken- und Wechselbank) Hypothekenbanken bezeichnet. Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Instituten, deren Tätigkeit gemeinnützigen Zwecken dient, haben wir es bei den Hypothekenbanken mit reinen Erwerbsgesellschaften zu tun.[8])

Die wirtschaftliche Aufgabe der Hypothekenbanken ist die Herstellung einer Verbindung zwischen dem kreditbedürftigen Grundbesitzer und dem eine sichere und festverzinsliche Anlage suchenden Kapitalisten. Die Banken werden dieser Aufgabe gerecht, indem sie durch die Ausgabe der Pfandbriefe die vielen kleinen Summen freien Kapitals an sich heranziehen, in sich vereinigen und so für die Beleihung des Grundbesitzes und der Bautätigkeit, welche mit großen Kapitalien zu arbeiten gezwungen ist, nutzbar machen. Das wesentliche in der Natur der Hypothekenbanken liegt demnach in der Vermittlerrolle, welche sie zwischen Grundbesitz und Kapital zu spielen berufen ist.[9]) Sie wollen einerseits eine noch größere Sicherheit als eine Hypothek gewähren, andererseits den Pfandbriefgläubiger des unmittelbaren Verkehrs mit dem Schuldner und der eigenen Prüfung der Sicherheit entheben und die Übertragung der Forderungen leichter und so mittelbar die Hypotheken zum Handelsobjekte machen.[10]) Besonders dem städt. Wohnhausbau haben die Banken ihr Interesse zugewandt. Die schnelle Entwicklung wäre unseren Städten ohne die Tätigkeit und den Einfluß der Hypothekenbanken nicht möglich gewesen. Denn schon in der Mitte des vorigen Jahrhunderts war die Aufführung von Mietsgebäuden aus eigenen Mitteln verhältnismäßig selten und wurde den Bauenden mit der zunehmenden Größe und Kostspieligkeit der Gebäude mehr und mehr unmöglich, Kredit und Hypotheken wurden dadurch zur Notwendigkeit. Der Wohnungsbedarf der anwachsenden Bevölkerung bedingte eine geschäftsmäßige Bauausführung und ein Bauunternehmertum. Der Besitz und die Verwaltung von

---

[5]) De Waha, a. a. O. S. 435.

[6]) Vgl. Hecht in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Band 1 S. 1070.

[7]) Dannenbaum a. a. O. S. 114.

[8]) Vgl. Lothar Schulze S. 4, a. a. O.

[9]) Goldschmidt, Deutsche Hypothekenbanken 1880, S. 3 ff., (Gaßmann a. a. O. S. 20).

[10]) Eber a. a. O. S. 3.

Häusern wurde zum Geschäft. Für die Entwicklung dieses Geschäftes bildeten geregelte Kreditverhältnisse die Grundlage; diese zu schaffen, darin sahen die Hypothekenbanken von jeher ihre Hauptaufgabe.[11])

Aus der Vermittlerrolle der Bank resultiert nicht, wie bei den Versicherungsgesellschaften, ein einfaches Rechtsgeschäft zwischen zwei Vertragsgegnern, sondern das Hypothekenbankgeschäft, das eigentlich zwei Rechtsgeschäfte enthält: das Hypothekengeschäft und das Pfandbriefgeschäft. Wenn in folgenden Ausführungen von Hypothekengeschäften die Rede ist, so verstehen wir darunter nicht jedwedes Hypothekengeschäft von Privaten usw., sondern nur die Beleihungstätigkeit der Hypothekenbanken. Die Beleihungstätigkeit wird entweder mit Hilfe eines Maklers oder Agenten eingeleitet oder aber die Bank geht direkt auf den Beleihungsantrag eines Grundstückseigentümers ein. Das Hypothekengeschäft kennt als Entwicklungsstufen die Prüfung, Schätzung und Festsetzung der Darlehensgrenze und als Schlußform die Eintragung der Hypothek ins Grundbuch und das Darlehen; letzteres kann ein Gelddarlehen oder ein Pfandbriefdarlehen sein. Beim Gelddarlehen erhält der Schuldner gegen gebräuchliche Zins- und Provisionsbedingungen das Darlehen in bar ausbezahlt, anders beim Pfandbriefdarlehen. Hier werden dem Grundstückseigentümer Pfandbriefe ausgehändigt und zum Nennwert als Hypothekenschuld angerechnet. Durch deren Verkauf kann er sich Geld verschaffen. Dadurch trägt der Schuldner selbst das Disagio und die Vertriebskosten, wodurch die Abschlußprovision eine wesentlich geringere ist als beim Gelddarlehensystem. Dem Nachteil, daß der Schuldner den Wechsel des Kurses auf sich nehmen muß, steht der Vorteil gegenüber, daß er das Darlehen nach seiner Wahl in Geld oder in Pfandbriefen der ihm gewährten Pfandbriefgattung zurückzahlen kann.[12]) Üblich ist dieses System bei einigen süddeutschen Banken und bei vielen Nichthypothekenbanken z. B. den preußischen Landschaften und dem Berliner Pfandbriefamt.[13])

Als zweites Hypothekenbankgeschäft kommt das Pfandbriefgeschäft in Frage, welches das Rechtsverhältnis zwischen der Bank und dem Pfandbriefgläubiger darstellt. Die Ausgabe kann erst erfolgen nach dem Vorhandensein der vorschriftsmäßigen Deckung, welche im Hypothekenregister eingetragen werden muß, und erst nach der Deckungsbescheinigung des Treuhänders[14]) sind die Pfandbriefe verkaufsfähig. Die Papiere, meist Inhaberpapiere, müssen auf der Rückseite die das Pfandbriefgeschäft direkt betreffenden Bestimmungen aus dem Statut enthalten. Der Vertrieb der Pfandbriefe, der vom Einzelgeschäft bis zum größten Börsengeschäft mit und ohne Hilfe von Mittelspersonen betätigt wird, stellt nicht etwa eine Darlehensgewährung seitens des Pfandbriefkunden an die Bank dar, sondern ist juristisch ein Verkauf.[15])

Die Bedeutung des Pfandbriefgeschäftes besteht, wie schon oben erwähnt, darin, daß der Pfandbriefgläubiger, ohne direkt in Verkehr mit dem Hypothekenschuldner treten zu müssen, ohne die notwendigen Vorarbeiten zu einer Hypothekenbestellung selbst vornehmen zu müssen, doch auch in den Genuß der besonderen Vorteile einer Hypothekensicherung kommen kann. Ja dadurch, daß der Pfandbrief, die Schuldverschreibung der Hypothekenbank, kein Recht an einer einzelnen bestimmten Hypothek begründet, sondern vielmehr in dem gesamten, in der Hypothekenbank zusammengefaßten Hypothekenstande seine Unterlage und Deckung findet, gewährt dieser eine noch größere Sicherheit als eine einzelne Hypothek. Man kann wohl sagen, daß durch diese Zusammenfassung der Hypotheken in gewissem Sinne das Gesetz der großen Zahl zur Geltung kommt, das den einzelnen ungünstigen Fall leichter überwinden läßt.[16])

---

[11]) Dannenbaum a. a. O. S. 10.

[12]) HBG. § 14.

[13]) Dannenbaum a. a. O. S. 59.

[14]) HBG. § 30.

[15]) Hans Wolf, die Stellung der Hypothekenbank im deutschen Wirtschaftsleben, S. 10.

[16]) Eber a. a. O. S. 4.

1. Abschnitt.

Die Konkurrenz von außen.

Bei der Aufzählung der Unterschiede wirtschaftlicher Natur im Hypothekenbank- und Versicherungswesen wollen wir zunächst unseren Blick auf die Unternehmungen richten, die ev. als Konkurrenz der Hypothekenbank- bezw. Versicherungsunternehmungen angesehen werden können.

Wir wollen die Frage aufstellen: Gibt es einen Ersatz für die Hypothekenbanktätigkeit? Zur Beantwortung dieser Frage müssen wir das Hypothekenbankgeschäft in die beiden Grundgeschäfte: Hypotheken- und Pfandbriefgeschäft zerlegen. Der Interessent am Pfandbriefgeschäft, der dieses ob der hypothekarischen Sicherheit verlangt und schätzt, kann sich diese erhöhte Sicherheit auch ohne Vermittlung der Bank verschaffen, indem er selbst sein Geld in Hypotheken ausleiht. Er muß allerdings die Vorarbeiten dann selbst mit in Kauf nehmen und auf die leichte Veräußerungsmöglichkeit, die ihm der Pfandbrief bietet, verzichten. Besonders dann wird der Geldgeber den direkten Weg des Geldleihgeschäftes einschlagen, wenn die Hypothekenbank eine unverhältnismäßig große Differenz zwischen Pfandbrief und Hypothekzinsen legt; — eine Gewinnspanne wird der Hypothekenbank ob der besonderen Arbeiten und Vorteile, die das Hypothekenbankgeschäft bietet, niemand absprechen. — Genau die gleiche Überlegung gilt für den Darlehenssuchenden, den Hypothekenschuldner. Auch dieser kann, wenn ihm die Bedingungen der Hypothekenbank nicht entsprechen, den direkten Weg zu seinem Kontrahenten, zum Geldgeber nehmen. Diese Möglichkeit, daß die Beteiligten des Hypothekenbankgeschäftes die Bank aus dem Geschäfte ausschalten können, bringt notwendigerweise für die Hypothekenbanken das Gebot mit sich, sich sowohl in Geldleih- wie -verleihgeschäften den allgemein üblichen Zinssätzen anzupassen, auf die Bewegungen und Schwankungen des Geldmarktes der Börse und der gesamten Wirtschaftslage Rücksicht zu nehmen. Diese Ausschaltungsmöglichkeit dürfte sich wohl als die größte Konkurrenz der Hypothekenbanken darstellen. Die Konkurrenz, welche die Hypothekenbanken unter sich bieten, erscheint uns in diesem Zusammenhange nicht wichtig, denn im großen und ganzen werden die Bedingungen immer ähnliche sein (schon allein unter dem Drucke des Geldmarktes). Von größerer Bedeutung hingegen ist die Konkurrenz, die den Hypothekenbanken durch die Abwanderung der Geschäftslustigen zu genossenschaftlichen oder öffentlich-rechtlichen Instituten ähnlicher Natur entsteht. Eine besondere Bedeutung erlangen in diesem Zusammenhang die Sparkassen.

Im Versicherungswesen liegt der Fall, was die Konkurrenz innerhalb der Versicherungsgesellschaften selbst anlangt, ähnlich. Wenn auch die Konkurrenz der Unternehmen selbst einen großen Spielraum und Wanderung der Versicherungsbetätigung zuläßt, so ist doch eine gewisse gemeinsame Grundlage der einzelnen wichtigen Versicherungsgeschäfte zu beobachten, die eben der Kunde bei irgend einer Versicherungsgesellschaft anerkennen muß.[1])

Für unsere Betrachtung hier spielt die Konkurrenz der Versicherungsunternehmungen unter sich keine große Rolle. Wir suchen vielmehr eine Konkurrenz von außen, eine Konkurrenz, die das System als solches, das Versicherungssystem, ersetzen kann. Eine derartige Konkurrenz finden wir für das

[1]) Vielfach erörtert und gewünscht wurde schon die Monopolisierung der Versicherungsgeschäfte. So begrüßenswert diese Idee aus rein geschäftstechnischen Gründen wäre, so würde sie doch große Mängel besonders für den Versicherungskunden mit sich bringen, Mängel, wie sie eben eine Monopolstellung in sich birgt; besonders fragwürdig ist wohl, ob sich in diesem Falle die Versicherungsidee so gut und schnell den jeweiligen Erfordernissen der Wirtschaft anpassen würde.

Versicherungsgeschäft nirgends. Man kann z. B. bei der sogenannten Selbstversicherung bei weitem nicht von dem Vorteil und Ergebnis reden wie es das Versicherungsgeschäft einer Versicherungsgesellschaft bietet. In Wirklichkeit liegt bei der Selbstversicherung meist überhaupt keine Versicherung vor. Ferner ist zu erwähnen, daß die Gegenseitigkeitsvereine nie eine maßgebliche Konkurrenz darstellen können. Ist doch die Bildung dieser Vereine von besonderen Verhältnissen abhängig. Es muß sich eine große Zahl vereinigen, die Führung muß in der Hand geeigneter Persönlichkeiten liegen etc.[2]) Nur in den wenigsten Fällen treffen die notwendigen Voraussetzungen zusammen.

Hier also liegt ein grundlegender Unterschied zwischen Hypothekenbankgeschäft und Versicherungsgeschäft. Das Hypothekenbankgeschäft kann auf direktem Wege unter Ausschaltung der Hypothekenbank oder bei anderen, den Hypothekenbanken ähnlichen Instituten gleichwertig ersetzt werden. Das Versicherungsgeschäft kennt keinen vollwertigen Ersatz. Ja wir sind versucht zu sagen: Die Versicherungsidee ist das Monopolgut der Versicherungsunternehmungen. Die Versicherungsidee findet ihren Ausdruck nur in den Versicherungsgeschäften der Versicherungsunternehmungen. Die Möglichkeit in einer anderen Erscheinungsform aufzutreten, ist ihr nicht gegeben.

Diese monopolartige Stellung, die die Versicherungsunternehmungen hinsichtlich des Versicherungsgedankens einnehmen, wäre ohne Zutun des Staates wohl dazu angetan, die Versicherungsschutzsuchenden zu schädigen und so die ganze Idee in Mißkredit zu bringen. Das Versicherungsgeschäft ist infolge der besonderen Eigenart viel leichter Gefahren ausgesetzt als irgend ein anderes Geschäft. Das Gefahrmoment beim Versicherungsgeschäft liegt besonders in der zeitlich großen Trennung zwischen Leistung und Gegenleistung. Es dürfen nur Mißstände sich allgemein einbürgern. Manche Unternehmungen müßten vielleicht gegen ihren Willen, um aber konkurrenzfähig bleiben zu wollen, diese Machenschaften mitmachen bezw. würden sie diese nicht mitmachen, so würden sie gegen eine unsolide Konkurrenz angehen müssen. Konkurrenz von außen, daß das ganze Versicherungsgeschäft sich in einem anderen System betätigen könnte, kann ja nur schwerlich entstehen. Der einzelne wäre dann nicht mehr in der Lage, sein Versicherungsbedürfnis auf solider Basis zu befriedigen. Daß hier der Staat ganz energisch nach dem Rechten sehen muß, ist nur verständig. Seine Maßnahmen müssen einen Ersatz für die fehlende Konkurrenz von außen bilden. Der Staat will durch ein einheitliches Verwaltungsgebilde, durch die materiellen Machtbefugnisse, mit denen er das Aufsichtsamt für Privatversicherung ausgestattet hat, neben der strengen Kontrolle auch eine intensive Einflußnahme auf die Entwicklung des Versicherungswesens ausüben.

Das Hypothekenbankgeschäft bedarf einer derartig festgefügten Leitung und Aufsicht nicht — straffe Gesetze und eine formelle Aufsicht genügen vollkommen —, denn für dieses ist die Konstellation des Geldmarktes die Leitlinie. Nimmt die Bank darauf und auf die allgemeine wirtschaftliche Lage keine Rücksicht, ist das ihr eigener Schaden, denn der Kunde ist auf das Hypothekenbankgeschäft als solches nicht angewiesen, er findet für dieses anderweitig, wie oben erwähnt, vollwertigen Ersatz.

---

[2]) Man denke hier nur an die Schwierigkeiten, die entstehen müssen beim Abgang einer maßgebenden Führerpersönlichkeit. In vielen Fällen ist der notwendige Zusammenhalt an die Tätigkeit einer Persönlichkeit gebunden; mit ihm steht und fällt der Verein.

2. Abschnitt.

Die wirtschaftliche Natur des investierten Kapitals und der Kundenkreis.

Die Herkunft der Gelder, die im Versicherungs- und Hypothekenbankgeschäft aufgewendet werden, ist verschieden. Die Hypothekenbanken werden oft als Sparinstitute bezeichnet und das mit vollem Recht. Jedoch wollen wir die einzelnen Punkte, deretwegen der Sparende gerade diese Art der Anlage wählt, z. B. die besondere Sicherung, gute Verzinsung, leichte Verkaufsmöglichkeit durch Vermittlung der Börse, Lombardfähigkeit usw. nicht übersehen und nicht etwa dieses Sparen der Sparmöglichkeit, welche z. B. die Einrichtungen einer Sparkasse bietet, absolut gleichsetzen. Wichtig für unsere Analyse ist die Eigenschaft des Spargeldes, daß es zunächst aus einem bereits vollendeten Wirtschaftsprozeß stammt. Die Gründe aus welchen heraus jemand spart, sei es Vorsorge für außergewöhnliche Fälle, für die Zeit des Alters, für die Kinder, oder sonst ein Motiv, können uns hier gleichgültig sein. Grundlegend für uns ist, daß der Betreffende im Moment des Sparens auf eine selbständige, wirtschaftliche Initiative verzichtet. Gegen eine Entschädigung, den Zins, tritt er die Möglichkeit mit dem Gelde einen besseren Ertrag zu erzielen, an den Unternehmer ab. Er hat das Geld aus seinem „Betrieb" bereits „herausgewirtschaftet" und die Verwendung als Betriebskapital würde bei gleicher Größe und Intensität seines Betriebes eine Übersättigung desselben darstellen. Auch soweit der Besitz des Spargeldes auf eine Erübrigung aus seiner Arbeitsentlohnung zurückzuführen ist, können wir diesen als den günstigen Abschluß eines Wirtschaftsprozesses ansprechen; wir müssen lediglich als Faktoren dieses Prozesses andere Momente einsetzen, z. B. besondere Vorbildung, besondere Fähigkeiten und Erfahrungen.

Anderen Ursprungs ist zum größten Teil das Geld, das beim Versicherungsgeschäft tätig ist. Das Versicherungsgeschäft ist Dienerin und Nebenerscheinung der verschiedensten Wirtschaftsvorgänge, ja es ist oft eine der Grundbedingungen zur Inangriffnahme des betreffenden Wirtschaftsprozesses. Die Grundlagen des ganzen Schiffahrtswesens müßten ohne Versicherung zu deren Ungunsten und Verteuerung geändert werden; die Kreditversicherung erschließt erst Handelsgebiete, an die der einzelne aus eigener Machtvollkommenheit nicht herankommen könnte usf. Man könnte das Versicherungsgeschäft als Nebengeschäft zum Hauptgeschäft eben der betreffenden wirtschaftlichen Tat bezeichnen. Es untersteht so der Initiative des Einzelnen genau so wie die Hauptbetätigung. Das Geld wird aus der laufenden Wirtschaftstat zur Unterstützung, Förderung und Sicherung derselben gezogen. Der Versicherungsidee entspricht es, wenn wir es als einen Teil des Betriebskapitals ansehen. Man kann sagen, die Versicherungsprämie wird bei der wirtschaftlichen Berechnung irgend eines wirtschaftlichen Vorgangs als Aufwand in die Kalkulation mit einbezogen. Einerseits müssen die Versicherungsprämien zu den Produktionskosten zugeschlagen werden, andererseits ist dieser Zuschlag erheblich geringer als der Betrag, der für das Selbsttragen des Risikos durch den Produzenten eingesetzt werden müßte, wenn keine Versicherung möglich wäre.[1])

Einem Einwande, daß dies nicht auf Lebensversicherungen, Krankenversicherungen und ähnlichen, eben Personenversicherungen im Gegensatz zu Sachversicherungen zuträfe, kann sehr wohl entgegengehalten werden, daß die wirtschaftliche Fähigkeit und Tätigkeit des Einzelnen als Wirtschaftsfaktor eine

[1]) De Waha a. a. O. S. 453 z. B. verteuert das Feuerrisiko, das die Pulverfabriken selbst tragen müssen, denn in manchen Ländern gibt es hiefür keinen Versicherer, den Marktpreis der betr. Ware bedeutend.

wirtschaftliche Einheit darstellen, auf die der Versicherungsgedanke analoge Anwendung finden kann.

Der Tatbestand, daß das Versicherungsgeschäft ein Nebengeschäft zum Hauptgeschäft darstellt, daß es als Nebenerscheinung zu fast allen wirtschaftlichen Taten auftritt, birgt in sich die Tatsache, daß der Personenkreis der Versicherungsschutzsuchenden ein wesentlich größerer ist als der, der im Hypothekenbankgeschäft sich betätigt. Es ist nicht zu verkennen, daß der Versicherungsgedanke heute fast Allgemeingut der wirtschaftlich denkenden Menschheit geworden ist[2]) und eine privatwirtschaftliche Unternehmung ohne der Versicherung der verschiedensten Interessen ist wohl kaum mehr vorstellbar. Der Versicherungsgedanke hat in allen Volksschichten Eingang gefunden. Dem Kundenkreis der Versicherungsunternehmungen gegenüber muß der Kundenkreis der Hypothekenbanken ein kleiner genannt werden. Analog der Unterteilung des Hypothekenbankgeschäftes müssen wir auch hier zwei Kategorien unterscheiden: den Hypothekenschuldner und den Pfandbriefgläubiger. Die Hypothekenschuldner sind wohl der besitzenden bezw. unternehmenden Klasse zuzurechnen.[3]) Auf ihrem Risiko fußt in erster Linie das Bau- und Hausbesitzergeschäft.

Als Käufer der Pfandbriefe müssen vor allem die Kreise des Mittelstandes angesehen werden. Wenn wir hier von einem Mittelstande reden, so müssen wir allerdings zugeben, daß wir diesen Begriff nicht streng umschreiben können. Man braucht hier nur an die soziale Umschichtung des letzten Jahrzehnts erinnern, deren Ursache in wirtschaftlichen Katastrophen zu suchen ist. Begleiterscheinung dieses Vorgangs war die Wanderung der wirtschaftlichen Werte.[3]) Betont soll hier lediglich werden, daß nur eine kleine Anzahl der Volksgenossen in der Lage ist, erübrigte Gelder in Pfandbriefen anzulegen.

Abschließend und zusammenfassend können wir folgenden Satz aufstellen: Die Rücksichtnahme auf den großen Kundenkreis der Versicherungsunternehmungen, auf den Tatbestand, daß die Versicherungsgeschäfte in fast allen Wirtschaftsvorgängen als Nebenerscheinung auftreten, und auf die wichtige Rolle, die diese Geschäfte hiebei zu erfüllen haben, birgt in sich für den Staat den Zwang, eine Aufsicht zu schaffen, die in der Lage ist, dieses große Gebiet zu überschauen und zu beeinflussen. Dieses Ziel ist nur durch eine einheitliche strenge, straff organisierte und mit materiellen Machtbefugnissen ausgestattete Aufsicht zu verwirklichen.

Die Hypothekenbankaufsicht braucht bei weitem diese Strenge nicht aufweisen. Die Begründung hiefür finden wir aus obigem in dem wesentlich kleineren Kundenkreis, in dem Tatbestande, daß die Hypothekenbankgeschäfte

---

[2]) Eine besondere Verbreitung hat die Versicherungsidee durch die Einführung des Versicherungszwanges in den verschiedenen Sozialversicherungen gefunden. Viele dieser Versicherten gehen angeregt hiedurch noch gesonderte Versicherungen bei Privatversicherungen ein.

[3]) Abgesehen von der Beleihung der Kleinwohnhäuser; aber auch hier spielt das Vorhandensein von Eigenkapital eine große Rolle; denn dieses erst bildet die Grundlage für die Finanzierungsgeschäfte von Seiten staatlicher wie auch privater Institute.

[4]) Während man vor dem Kriege Pfandbriefe in den Händen auch der kleinsten Sparer im besonderen auch der Landbevölkerung finden konnte, (Dannenbaum a. a. O. S. 20), brachte die wirtschaftliche Notlage den Tatbestand mit sich, daß die Kapitalbildung, die Erübrigung aus vollzogenen Wirtschaftsprozessen zu gering ist, um den Kreditbedarf der Wirtschaft, insbesonders des Grundbesitzes befriedigen zu können. Auslandsanleihen mußten getätigt werden. Auch die Hypothekenbanken mußten zum Teil zu diesen Mitteln greifen, um dem Kapitalbedarf des Grundbesitzes genügen zu können. Dadurch aber haben die Hypothekenbanken einen Teil ihrer Zweckbestimmung, nämlich Sammler von kleineren Kapitalien zu sein, aufgegeben. Das alles ist jedoch nicht als Regelfall hinzustellen, sondern den anormalen Zeitumständen entwachsen.

dadurch, daß sie nicht wie die Versicherungsgeschäfte auf alle Wirtschaftsvorgänge Bezug haben, sondern einen kleineren klar umrissenen Abschnitt im Wirtschaftsgeschehen darstellen, leicht zu übersehen sind.

3. Abschnitt.

Das Prinzip der großen Zahl.

Anschließend an die Betrachtungen über den Kundenkreis beider Geschäftsarten wollen wir eine besondere Forderung des Versicherungsgeschäftes ins Auge fassen. Tätigt eine Versicherungsunternehmung eine Anzahl Versicherungsgeschäfte, so muß sie zum Ausgleich der Risiken versuchen, eine möglichst große Zahl von Versicherungen zu erreichen. Die Tendenz, das Risiko möglichst auszugleichen, verursacht weiterhin das Bestreben in den verschiedenartigsten Gegenden Geschäfte zu tätigen. Wie recht dieses Bestreben ist, geht z. B. aus den Unzulänglichkeiten einer Hagelversicherung, die nur auf ein kleines Gebiet beschränkt ist, im Falle einer Katastrophe hervor. Je größer ein Gebiet, über das sich die bedrohten Risiken erstrecken, desto günstiger die Ausgleichsmöglichkeit. Die Grenzen eines Landes, ja die des Reiches, werden aus diesem Grunde überschritten.

Im Hypothekenbankwesen spielt das Prinzip der großen Zahl nicht in dem Maße[1]) als Grundbedingung des Geschäftes eine Rolle wie im Versicherungsgeschäfte. Es weist das Hypothekenbankgeschäft nicht die große Ausdehnungstendenz auf die verschiedensten Gebiete auf; es läßt sich sehr wohl eine gute Hypothekenbanktätigkeit innerhalb eines umgrenzten Gebietes, eines Landes vorstellen. Es wird sogar vielfach, was die Art der Beleihungsobjekte betrifft, von einer Arbeitsteilung gesprochen. Der Bank erwachsen durch Beschränkung auf ein bestimmtes Gebiet gewisse Vorteile, z. B. wird sie hier mit der Zeit eine gewisse Vertrauensstellung erringen können. Diese Überlegung gilt im besonderen Maße auch dann, wenn die Bank in ihrem Hypothekenbankgeschäfte sich auf bestimmte örtlich umgrenzte Gebiete festlegt.[2])

Die Versicherungsaufsicht sieht sich, wie aus obigem hervorgeht, vor die Aufgabe gestellt, ein wesentlich größeres Gebiet nicht nur was die Menge und Vielseitigkeit, sondern auch was die Lage anlangt, zu übersehen als die Hypothekenbankaufsicht. Dieser eine versicherungstechnische Grund, das Prinzip der großen Zahl, würde es einer Aufsichtsstelle, die von landeswegen errichtet wäre, unmöglich machen, die nötige Übersicht zu gewinnen.[3]) Dieses Endziel kann nur eine einheitliche Reichsaufsicht erreichen.

---

[1]) Es ist lediglich wichtig, daß die Zusammenfassung aller Hypotheken im Hypothekenregister dem einzelnen Pfandbrief eine wesentlich erhöhte Sicherheit bieten als sie der einzelne Geldgeber direkt durch Hypothekendarlehen erreichen kann. Ein einzelner Schadensfall verteilt sich über alle Pfandbriefe und wirkt sich dadurch nur im geringen Maße aus. Es muß jedoch betont werden, daß diese Ausgleichschaffung nicht das primäre Geschäft wie im Versicherungswesen ist.

[2]) Selbstverständlich wird die Bank hinsichtlich der Art und Größe des Geschäftsgebietes den Grad der Ausgleichsmöglichkeit berücksichtigen, der für das Hypothekenbankgeschäft notwendig ist. Sie wird besonders dann die notwendige Vorsicht walten lassen, wenn sie es mit einem Gemeindebezirk zu tun hat, der stark von einem Erwerbszweig abhängig ist. Sie wird das Risiko und die Folgen, die hier ein wirtschaftlicher Rückgang auslösen kann, nicht verkennen.

[3]) Andererseits würde, wenn die Landesaufsicht eine Beschränkung der Versicherungen auf ein kleineres Gebiet, das Land, bedeuten würde, dies in den meisten Fällen eine Schädigung der Versicherungsidee darstellen.

Noch vielmehr ist eine einheitliche Aufsichtsstelle notwendig, beachtet man, daß sich das Versicherungsgeschäft nicht mit dem Gebiete innerhalb der Reichsgrenzen begnügt, daß es die Tendenz aufweist auf andere Staaten überzugreifen. Das Reich hat ein Interesse nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch politischer Natur daran, die hier entstehenden Beziehungen genau kontrollieren zu können. Nach den einzelnen Erfahrungen richtet es seine Stellungnahme gegenüber Zulassungsgesuchen ausländischer Unternehmungen in Deutschland, (deren inländischer Geschäftsbetrieb auch dem Aufsichtsamte untersteht). Unter diesem Gesichtspunkte müßte eine dezentralisierte Aufsicht immer ungenügend sein. Aus obigem Grunde unterliegen auch inländische Unternehmungen, deren Geschäftsbetrieb zwar innerhalb des Reichsgebietes nicht über ein Land hinausgeht, die daneben aber auch im Auslande tätig sind, der Aufsicht des Reiches.[4])

Diese Betrachtung fällt für das Hypothekenbankwesen weg; denn das Hypothekenbankgeschäft, besonders das Hypothekengeschäft kennt kein Übergreifen auf ausländisches Gebiet bezw. es kommt auch praktisch keine Betätigung ausländischer Unternehmungen in Deutschland vor.[5]) Der Vollständigkeit halber müssen wir hier die Auslandsanleihen, soweit sie von Hypothekenbanken aufgenommen worden sind, und die Käufe, die das Ausland in deutschen Pfandbriefen tätigt und getätigt hat, erwähnen. Wir müssen aber betonen, daß diese Vorkommnisse rein bank- und börsenmäßiger Natur sind, und deshalb mit unserer Betrachtung in einem losen Zusammenhange stehen.

Aus obigen Betrachtungen ergibt sich für die Hypothekenbankaufsicht nicht die nämliche Notwendigkeit einer einheitlichen Reichsaufsicht wie im Versicherungswesen. Vielmehr können wir hier mit einigem Recht auf die meist durchgeführte Unterteilung der Hypothekenbankgeschäfte auf die einzelnen Landesgebiete, in denen die Banken ihren Sitz haben, hinweisen.[6]) Darauf hinweisen, daß sich hieraus sehr wohl auch eine Unterteilung der Hypothekenbankaufsicht in Landesaufsichten begründen läßt. Ja man kann wohl mit vollem Recht weiterhin die Behauptung aufstellen, die einzelnen Landesaufsichten sind mit den örtlichen und den traditionell-geschäftlichen Belangen einer Bank viel besser vertraut und können die Geschäfte viel besser durchschauen, als dies von einer einheitlichen Zentrale aus möglich wäre.

---

[4]) Eber a. a. O. S. 21, und Anhang.

[5]) Dannenbaum a. a. O. S. 114.

[6]) Da bei einer Geschäftsausdehnung über die Landesgrenzen hinaus, bei Streitigkeiten zwischen den einzelnen Banken und der fremden Landesaufsicht der Reichsrat ein gewichtiges Wort zu sprechen hat, und das Hypothekenbankgesetz doch schon weitgehend die einzelnen Geschäfte regelt, ist eine zu große und schädliche Divergenz der Banken nie möglich. Wenn z. B. die Mündelsicherheit oder die Tätigkeit der gemischten Hypothekenbanken für einzelne Banken, weil nur sie diese besonders gearteten Geschäfte betätigen dürfen, eine Ausnahmestellung und Vorteile bedeuten, so müssen doch die Banken als Äquivalenz auch besondere Bedingungen hiefür auf sich nehmen. Außerdem muß man bedenken, daß das Hypothekenbankgesetz durch Anerkennung dieser Rechte der Tradition der Banken Rechnung tragen wollte. Hätte der Gesetzgeber diese Rechte bei Einführung des Hypothekenbankgesetzes weggenommen, so wäre dies für den Umfang der Geschäfte eine ungerechtfertigte Schädigung gewesen. Wesentlich jedenfalls ist, daß zu einer Reform dieser Punkte nicht die Aufsicht als solche abzuändern ist, sondern daß dies, wenn sich die wirtschaftliche Notwendigkeit ergeben sollte, ohne weiteres durch Regelung und Abänderung des Hypothekenbankgesetzes vorgenommen werden kann. Es stellt eine derartige Reformbewegung, z. B. die Mündelsicherheit allen Hypothekenbanken zu gewähren, keine Begründung für eine einheitliche Hypothekenbankreichsaufsicht dar. Die Verquickung dieser Ideen ist vollkommen ungerechtfertigt.

4. Abschnitt.
Bedeutung der Vertragsdauer.

Für das Hypothekenbankgeschäft bildet die Vertragsdauer eine wichtige Rolle. Um die Bedeutung derselben hervorzuheben, wollen wir uns ein Hypothekenbankgeschäft mit solchen Eigenschaften versehen vorstellen, die es in Wirklichkeit nicht besitzen darf, und die sich hieraus ergebenden Folgen näher untersuchen. Ein Darlehen einer Hypothekenbank würde, sofern es nur auf kurze Frist gegeben würde, dem Hypothekenschuldner wenig nützen. Der Hypothekenschuldner könnte bei einem kurzfristigen Darlehen bei weitem nicht so großzügig und sicher disponieren. Man stelle sich z. B. Meliorationen auf dem Wege eines einjährigen Hypothekendarlehens vor. Viele wirtschaftliche Neuerungen und Verbesserungen könnten auf diesem Wege überhaupt nicht in Angriff genommen werden — und ein Ausweg: ein kurzfristiges persönliches Darlehen würde meist ein viel zu großes Risiko für den Betrieb bedeuten. — Der Hypothekenschuldner muß das Darlehen auf einen längeren Zeitabschnitt in seine wirtschaftliche Berechnung einkalkulieren können. Die Dauer macht erst das ganze Geschäft rentabel; er muß ja hiefür auch besondere Lasten auf sich nehmen, z. B. Eintragung ins Grundbuch, Abschlußprovisionen etc. außer der Art der Belastung, die die Hypothek als solche darstellt. Es wären diese besonderen Lasten nicht für jedwedes kurzfristige Darlehen angebracht, sie würden das Darlehen viel zu teuer werden lassen. Aus alledem geht hervor, daß der Hypothekenschuldner langfristige Darlehen fordert. Er fordert damit auch den Ausschluß der Kündigungsmöglichkeit für eine bestimmt festgelegte Zeitdauer. Ja, er wünscht in vielen Fällen, daß ihm nach Ablauf dieser Frist die Möglichkeit gegeben werde, die Laufzeit der Hypothek ohne weiteres zu verlängern. Diese dauernde Belastung spielt z. B. für den Eigentümer eines Mietshauses eine große Rolle. Sie gewährt ihm den Vorteil, daß er das Haus und seine Nutzungen sich mit möglichst wenig Eigenkapital erhalten kann. Außerdem verbreitert sich dadurch, daß die Hypothek auf dem Hause stehen bleiben kann, der Kreis möglicher Käufer, weil auch der Käufer das Haus mit möglichst wenig Eigenkapital erstehen will, und dem Eigentümer wird so die günstige Chance, leichter und zu höherem Preise verkaufen zu können.[1])

Der ganzen Struktur des Hypothekenbankgeschäftes entspricht es, daß die Hypothekenbanken für die Kündigung ihrer Pfandbriefe entsprechend lange Zeiten wählen müssen. Den Pfandbriefgläubigern wird ein Kündigungsrecht nicht eingeräumt,[2]) bezw. dieses Recht während einer bestimmten Frist ausgeschlossen. Es wird eben die innere Verbundenheit der Hypotheken und der Pfandbriefe „im großen und ganzen zu einem gleichmäßigen Festsetzen des Zeitraums des Kündigungsausschlusses für Pfandbriefe und Hypotheken führen.“[3]) Dieser befristete Einlösungszwang hat den großen Vorteil, daß die Banken in Zeiten einer Geldverengung zum mindesten für ihr bereits getätigtes Geschäft außerhalb dieser Bewegung stehen (die Verkaufsmöglichkeit der Papiere an der Börse und die Einwirkung der Geldmarktlage auf den Kurs der Papiere liegen auf einem anderen Gebiete). Ein Run auf die Hypothekenbanken, der in seiner Rückwirkung auf die große Zahl der Hypothekenschuldner katastrophale Wirkungen auslösen müßte, ist unterbunden.

Wir sehen aus diesen Ausführungen, daß das Nichtvorhandensein dieser besonderen Eigenschaften des Hypothekenbankgesetzes, die sich auf die Vertragsdauer beziehen, die Daseinsberechtigung des ganzen Geschäftes in Frage stellen würde. Die wirtschaftliche Existenzberechtigung würde in diesem Falle schwer zu begründen sein.

---

[1]) Dannenbaum a. a. O. S. 10.
[2]) Dannenbaum a. a. O. S. 10.
[3]) Vgl. HBG. § 8 und 18 und Begründung z. Entwurf des HBG. S. 30.

Wenn auch im Versicherungsgeschäfte die Vertragsdauer eine wichtige Rolle spielt, so ist sie doch nicht von dieser einschneidenden Wirkung wie im Hypothekenbankwesen. Davon, ob die Vertragsdauer langfristig oder kurzfristig ist, ob die Kündigungsmöglichkeit eine leichte oder eine erschwerte ist, hängt nicht das Versicherungsgeschäft als solches ab. Die Verschiedenartigkeit[4]) der Versicherungsgebiete, die Anpassung hieran begründen in diesem Punkte alle nur möglichen Variationen.[5])

Bei der Schaffung einschlägiger Gesetze dürfte der Gesetzgeber die besondere Bedeutung der Vertragsdauer im Hypothekenbankwesen nicht übersehen. Besonders die Rücksichtaufnahme auf den Hypothekenschuldner, diesen vor Schaden zu bewahren, mußte ihn zum Eingreifen bestimmen. Der Natur des Hypothekengeschäftes entspricht es, wenn die Bestimmungen über die Vertragsdauer im Hypothekenbankgesetze einheitlich, starr und streng umrissen festgelegt werden, wenn Änderungsmöglichkeiten möglichst ausgeschaltet werden. Den Hypothekenbanken und den Aufsichtsbehörden läßt der Gesetzgeber nur einen kleinen Spielraum in dieser Frage. Besteht dieser doch nur in der Wahl eines Systems, z. B. Pfandbrief- oder Gelddarlehensystem, Amortisationshypothek oder die gewöhnliche Form der Hypothekenbelastung. Die einzelnen Systeme selbst sind gesetzlich durchgearbeitet und geregelt. Daß der Gesetzgeber diese Materie umfassend im Hypothekenbankgesetze regelt, hat eine Einheitlichkeit und Klarheit[6]) zur Folge, die für den Hypothekenschuldner von großer Wichtigkeit und Vorteil ist. Er selbst schafft schon ein beide Vertragsteile bindendes Recht und nimmt hiedurch in diesem wichtigen Punkte einen Großteil der Vertragsfreiheit. Diese Strenge, mit der neben anderen Punkten besonders dieser reichsgesetzlich geregelt wird, machen materielle Aufsichtsbefugnisse und sonstige weitgehende Aufsichtseinrichtungen unnötig.

Mit einer derartigen Strenge gesetzlich im Versicherungswesen vorzugehen, wäre unsinnig, weil unzweckmäßig und unmöglich. Unter einer Beschränkung der Vertragsfreiheit und starren Festlegung der Vertragsdauerbestimmungen müßte das ganze Versicherungsgeschäft leiden. Auch würde die Vielfältigkeit des Versicherungswesens einem derartigen Beginnen nicht nehmbare Hindernisse in den Weg legen.

5. Abschnitt.

Verschiedenartigkeit des Risikos.

Die besondere Regelung, die die Vertragsdauer im Hypothekenbankwesen erfährt, ist auch nach einer anderen Richtung hin sehr wichtig. Dieser Punkt ermöglicht es uns, in einer anderen Gegenüberstellung einen wichtigen Unterschied zwischen Hypothekenbank- und Versicherungswesen herauszuschälen

Die Hypothekenbanken tragen, sofern Rückzahlungstermine und Kündigungsrechte beim Pfandbrief- und Hypothekenbankgeschäft einander angepaßt

---

[4]) Siehe unten!

[5]) Besonders zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, die im Versicherungsgeschäfte gegeben ist, daß eine Lebensversicherung gegen periodische Prämienzahlung bei Einstellung der Zahlung in eine prämienfreie umgewandelt werden kann.

[6]) Daß das Hypothekenbankgeschäft schon gesetzmäßig weitgehend geregelt werden kann, liegt in der verhältnismäßig großen Klarheit und Einfachheit gegenüber der Kompliziertheit und Vielfältigkeit der Versicherungsgeschäfte und diese Übersichtlichkeit und Einfachheit möglichst zu fördern bezw. auf größere Gebiete zu übertragen ist mit Grundtendenz der Hypothekenbankgesetzgebung gewesen. (Vgl. unten!)

sind, was doch die Regel ist, kein Zinsrisiko. Die Versicherer müssen dieses Zinsrisiko im Versicherungsgeschäfte übernehmen. Das Lebensversicherungsgeschäft verlangt fernerhin, daß sie das Sterblichkeitsrisiko auf sich nehmen. Setzt der Versicherer diese besonderen Risiken zu ungünstig in seine Kalkulation, so gefährden sie sein ganzes Versicherungsgeschäft und stellen es in Frage; läßt er sich z. B. durch eine Geldverteuerung verleiten, den Zinssatz bei der Prämienberechnung zu hoch anzusetzen, so wird er bei einer späteren Geldflüssigkeit (eben dann, wenn die angelegten Werte nicht mehr den hohen Zins abwerfen) besonders dann, wenn diese mit seiner Leistungspflicht zusammenfällt, in Schwierigkeiten geraten müssen. Die nachteilige Auswirkung einer etwaigen Katastrophe richtet sich zunächst direkt gegen die Versicherten. Auch wären derartige Fälle dazu angetan, die Versicherungsidee in Mißkredit zu bringen. Unter letzterem Tatbestande müßten dann auch die anderen Versicherungsunternehmungen leiden. Eine weitere Benachteiligung der anderen Versicherungsunternehmungen ergibt sich dadurch, daß die oben erwähnte laxe Einkalkulierung der besonderen Risiken im Versicherungsgeschäfte für sie eine ungerechtfertigte Konkurrenz bedeuten würde. Wollten sie sich gegen diese Konkurrenz durch die gleichen Machenschaften wehren, so würde das gesamte Versicherungsgeschäft unsicher werden und so seinem Endzwecke nicht mehr entsprechen.

Der Staat, diese Gefahren sehend, übergibt deshalb der Versicherungsaufsicht besondere Rechte. Außer einer strengen Kontrolle räumt er der Aufsicht eine besondere Einflußnahme auf die Berechnungsgrundlage der Prämien ein. Die Mittel hiezu sind die Bestimmungen des Amtes über den Rechnungszinssatz, über die Einkalkulierung der Sterblichkeit. Der Grund, weswegen der Staat diese Materien nicht durch gesetzliche Festlegungen behandelt wissen wollte, liegt in der leichten Änderungsmöglichkeit dieser Verhältnisse im Laufe der Zeiten.

Die Hypothekenbankaufsicht benötigt im Gegensatz hiezu diese weitgehenden Rechte nicht, denn besondere Risiken treten in diesem Geschäfte nicht in Erscheinung.

6. Abschnitt.

Vielfältigkeit des Versicherungswesens — Einfachheit des Hypothekenbankwesens.

Die Tatsache, daß die Versicherung bei der gesamten menschlichen Betätigung und Unternehmung eine Rolle spielt, birgt in sich den Tatbestand der größten Verschiedenartigkeit des Versicherungsgeschäftes hinsichtlich der Formen und des Inhalts. Die Wirtschaft bedingt immer wieder Umgestaltungen und erschließt sich neue Gebiete. Alle diese Änderungen macht die Versicherung mit. Um das zu beweisen, werfe man nur einen Blick zunächst auf die große Zahl der Versicherungsunternehmungen: mehrere Tausend, soweit man die kleineren Krankenkassen, Sterbe- und Pensionskassen, die kleineren Vieh-, Feuer- und Glasversicherungsvereine sowie die Kaskovereine dazu rechnet. Die der Reichsaufsicht unterstehenden größeren Unternehmungen weisen Ende 1926 242 inländische und 46 ausländische Unternehmungen (hinsichtlich des deutschen Geschäftes) auf.[1])

Weiterhin betrachte man die Vielfältigkeit der Versicherungsarten hinsichtlich des Versicherungsobjektes. Man denke hier an die Abonnentenversicherung, (die eine Haftpflicht-, Sach-, Sterbegeld-, Unfall- oder Vieh-Versicherung in sich schließen kann), Aufruhrversicherung, Bündelversicherung, (eine besondere Art der Exportkreditversicherung, besonders in Hamburg ausgebildet), Delkre-

[1]) Ver. AfP. 26. Jahrgang S. 491.

dere-Versicherung, Einbruch- und Diebstahl-Versicherung, Einheitsversicherung, (Aufruhrversicherung, Einbruch- und Diebstahlversicherung, Feuerversicherung, Kraftfahrzeugversicherung, Tansportversicherung, Veruntreuungsversicherung und Wasserleitungsschädenversicherung enthaltend), Exportkreditversicherung, Feuerversicherung, Glasversicherung, Haftpflichtversicherung (Kraftfahrzeugeinheitsversicherung, Luftfahrzeugversicherung, Prozeßkostenversicherung, Speditionsversicherung etc.), Hagelversicherung, Hauslebensversicherung, Hypothekenversicherung, Kleinlebensversicherung, kombinierte Reisegepäck- und Unfallversicherung, Kraftfahrzeugeinheitsversicherung, Haftpflicht- und Sachversicherung, Krankenversicherung, Kreditversicherung, Landwirtschaftliche Versicherung, Lebensversicherung (Versicherung auf den Todesfall, Erlebensfall, Kapital- und Rentenversicherung, Abgelehntenversicherung, Verbindung mit der Krankenversicherung, Baulebensversicherung zur Förderung des Wohnungsbaues etc.), Neuwertversicherung, Reisegepäckversicherung, Reiselagerversicherung, Rückversicherung, Sach-, Lebens-, Ergänzungsversicherung, Sachversicherung, Sturmschäden-, Strom Sach-, Lebens-, Ergänzungsversicherung, Sachversicherung, Sturmschäden-, Stromschadenversicherung, Speditions- und Transportversicherung, Wertgegenständeversicherung usw.[2]) Man denke an die verschiedenen öffentlichen Versicherungen, weiterhin an die neuen Versicherungsarten, die der Krieg geschaffen hat, z. B. die Versicherung gegen den durch Fliegerbomben und Geschosse feindlicher Luftfahrzeuge entstehenden Schaden u. ä.[3]), die Kriegslebensversicherung, Kriegsversicherung gegen Unfälle durch Luftfahrzeugangriffe, Kriegspatenversicherung und besonders die Kriegsanleiheversicherung.[4])

Dieser Mannigfaltigkeit des Versicherungsgeschäftes gegenüber kann man das Hypothekenbankgeschäft ein einfaches nennen. Mit den besonderen Arten, ob Beleihung ländlicher oder städtischer Grundstücke, ob Amortisationshypothek, ob kündbare Hypothek, ob Gelddarlehen- oder Pfandbriefsystem, ist der Reigen der Vielfältigkeit hier schon erschöpft. Der großen Zahl der Versicherungsunternehmungen stehen 38 Hypothekenbanken gegenüber.[5])

Daß die Beaufsichtigung dieser verschiedenartigen und vielfältigen Versicherungsgeschäfte anders geartet sein muß als die Beaufsichtigung der einfachen Hypothekenbankgeschäfte, liegt auf der Hand. Die einheitliche Zusammenfassung der Versicherungsaufsichtsmaterie in Form einer Reichsaufsicht, ist eine unbedingte Notwendigkeit.[3]) Nur eine streng und straff aufgezogene Organisation kann hier die nötige Übersicht erzielen. Jedoch ist eine solche Organisation mit großen Kosten verbunden. Schon aus diesem Grunde würde sich der nämliche groß angelegte Aufsichtsapparat für die Hypothekenbanken verbieten. Die Belastung der einzelnen Hypothekenbanken hierdurch würde, weil die Zahl der Hypothekenbanken nur einen Bruchteil der aufsichtspflichtigen Versicherungsunternehmungen ausmacht, unter sonst gleichen Umständen eine zu große und ungerechte sein. Hinweisen müssen wir noch darauf, daß das Hypothekenbankgesetz selbst schon die wenigen Variationen des Hypothekenbankgeschäftes regelt. Aus diesem und obigem ergibt sich für das Hypothekenbankwesen der Tatbestand einer großen Einfachheit.

---

[2]) Ver. AfP. Geschäftsbericht 1927.

[3]) Eber a. a. O. S. 20.

[4]) Ver. AfP. 16. Jahrgang.

[5]) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1928 S. 422.

[6]) Daß dieser Mannigfaltigkeit nur eine Reichsbehörde gewachsen ist, wird bestätigt durch eine gelegentliche Bemerkung des Reichsaufsichtsamtes, daß beim Inkrafttreten des Reichsaufsichtsgesetzes auch in solchen Gebieten, in denen bereits — auf Grund von Landesgesetzen — behördliche Aufsicht über Versicherungsunternehmungen bestand, viele Unternehmungen ohne Kenntnis und Genehmigung der Behörden wild emporgediehen waren. (Geschäftsbericht des AfP. 1903, S. 3).

Die Folge dieser Einfachheit ist eine leichte Übersichtlichkeit. Die Interessen der Hypothekenbanken und besonders auch die Interessen der Kunden werden aus diesen Gründen vollauf durch eine formelle Aufsicht gewahrt. Es ist aus finanziellen Gründen zu begrüßen, daß diese Aufsicht schon bestehenden Landesbehörden angegliedert wurde. Eine Disharmonie der gesamten Hypothekenbankaufsicht ist nicht zu befürchten. Die Begründung für diese Behauptung liefert die Einheitlichkeit und straffe Regelung, die das Hypothekenbankgesetz im Gegensatz zu den Versicherungsgesetzen schon bietet, und die große Einfachheit, die in der Materie des Hypothekenbankgeschäftes selbst schon liegt.[7])

7. Abschnitt.

Geschäftsneuerungen und -änderungen.

Das Mitgehen des Versicherungsgeschäftes mit der Wirtschaftsentwicklung kann leicht den Fall mit sich bringen, daß eine Bestimmung unzweckmäßig wird. Die Versicherungsidee erschließt sich mit der Zeit vollkommen neue Gebiete. Für diese Änderungen und Neuerungen sind neue Rechnungsgrundlagen und Bedingungen notwendig. Diese können nicht dem Ermessen der einzelnen Gesellschaft überlassen werden, ohne irgendwelche Hemmung und Kontrolle würde die Gesellschaft zu sehr ihre eigenen Interessen betonen. Hier ist einzig und allein richtig, daß der Gesetzgeber die Entscheidung in die Hände der Aufsichtsbehörde legt. Hier in diesen Fällen, in denen man vielfach noch nicht auf Erfahrungstatsachen fußen kann, ist es von großer Wichtigkeit, daß eine unparteiische Stelle die Interessen der Versicherten und Versicherer sachlich abwägen kann und diesen wirtschaftlichen Erkenntnissen sofort auf Grund der vom Gesetz aus zugestandenen Machtbefugnisse den richtigen Nachdruck verleihen kann. Die Sachkunde der Aufsichtsbehörde tritt hier besonders in Erscheinung und wirkt sich äußerst fruchtbar aus. Sie dient nicht nur dem Versicherten, sondern auch dem Versicherer. Gerade bei Neuerungen und Änderungen wird sie dem Unternehmer mit Rat und Tat zur Seite stehen müssen, um ihn, (und damit die Versicherten) vor Schaden zu bewahren. Ist doch der Einblick, den das Aufsichtsamt sich in die verschiedenen Versicherungsgebiete verschaffen kann, viel intensiver als der, den die Versicherungsunternehmungen erreichen können. Dieser Tatbestand ist besonders neu auftretenden Versicherungsunternehmungen gegenüber hervorzuheben. Dadurch, daß die Fäden der verschiedensten Versicherungsgebiete im Amte zusammenlaufen, wird die Sachkunde desselben besonders gemehrt. Die Rücksichtnahme auf die Neuerungen und Änderungen, auf die Anpassungsfähigkeit der Versicherungsgeschäfte an die Gesamtwirtschaft mußten den Gesetzgeber veranlassen, diese Sachkunde möglichst zu unterstreichen und zu unterstützen. Dabei war besonders die besondere Organisation der Aufsicht, die Zentralisation, von Bedeutung.

Diese Änderungen müssen andererseits oft binnen kürzester Zeit vorgenommen werden, entweder im Interesse der Versicherten oder der Versicherer — man denke z. B. an Konkurrenzgründe. Dazu wäre der Weg über die Gesetzgebung viel zu unelastisch. Erinnert sei hier nur an die Vorarbeiten, Erhebungen, die zu einem Gesetz notwendig sind, an die Umständlichkeiten, die in den verschiedenen Stufen der Gesetzgebung selbst liegen: die Einbringung, Lesung, Abstimmung und Veröffentlichung. Wie langatmig ist der regelmäßige Weg der Gesetzgebung; wieviel schwieriger wird aber erst die Gesetzgebung im unregelmäßigen Wege, im Wege mit Hemmnissen.

Fernerhin kann man sagen, daß die Materie zu solchen Änderungen nicht immer gerade so hochpolitischen Charakters ist, daß man damit die Ar-

[7]) Wir müssen hier noch auf die besonderen Rechte des Reichsrates, die zur Einheitlichkeit der Hypothekenbankaufsicht nicht wenig beitragen, hinweisen.

beiten des Reichstages noch vermehre, daß sie nicht so wichtig ist, um die für die Gesetzgebung wesentlich höheren Kosten hiefür der Volksgemeinschaft aufzubürden.

Würde der Staat diese Neuerungen und Änderungen auf dem Weg über die Gesetzgebung regeln, müßte er die Versicherungsaufsichtsbehörde als Sachverständige hinzuziehen. Der Staat hat das Verfahren insoferne abgekürzt, daß er vorneweg der sachverständigen Stelle auch Entscheidungsrechte zuerkannt hat. Wir sehen, daß diese Änderungen und Neuerungen sowohl auf Grund der besonderen Sachkunde des Amtes als auch um eine schnellere Entscheidungsmöglichkeit herbeizuführen, zur Ausstattung des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung mit besonderen materiellen Aufsichtsbefugnissen führte.

Im Hypothekenbankwesen fällt eine analoge Betrachtung weg, denn die Änderungsmöglichkeit gerade ist es, die die Beteiligten des Hypothekenbankgeschäftes ausgeschaltet wissen wollen. Gerade in der Stabilität der äußeren Formen liegt mit die Bedeutung des Hypothekenbankgeschäftes.[1]) Im Gegensatz hiezu ist die schnelle Anpassungsfähigkeit der Versicherungsgeschäfte an die wirtschaftlichen Belange für die Förderung der Versicherungsidee so wichtig, daß sie wohl als Grund der besonderen materiellen Aufsichtsbefugnisse bezeichnet werden kann.

8. Abschnitt.

Übersichtlichkeit der Rechte und Pflichten.

Die nachfolgende Betrachtung zu ermöglichen, müssen wir auf eine besondere Eigenschaft des Versicherungswesens, auf die Kompliziertheit desselben hinweisen. Die Kompliziertheit als solche erschwert den Überblick besonders über die einschlägigen Rechte und Pflichten. Die Notwendigkeit, den jeweiligen wirtschaftlichen Belangen Genüge zu tun, macht eine leichte Anpassungsfähigkeit und Änderungsmöglichkeit der Versicherungsbestimmungen notwendig. Dadurch, daß Bestimmungen über Neuerungen und Änderungen zulässig sind, leicht angeordnet werden können, (sie werden durch die materielle Aufsicht in die Wege geleitet, benötigen also nicht den Gesetzgebungsapparat) erweitert sich der Kreis der für das Versicherungswesen gültigen Normen.

Will ein Interessent eines Versicherungsgeschäftes sich über die einschlägigen Bestimmungen informieren, so muß er demnach nicht nur die betreffenden Gesetze zu Rate ziehen, sondern auch die Anordnungen des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung. Setzen wir nun den Fall, es wäre jedem Lande[2]) ähnliche Befugnisse zuerkannt, wie dem Aufsichtsamte für Privatversicherung, so würde unbedingt eine Disharmonie und Unübersichtlichkeit die Folge sein. Um die Kompliziertheit des Versicherungswesens zu reduzieren, war die Zusammenfassung der gesamten Materie in einer Aufsichtsstelle erforderlich. Diese erst ist durch ihre Sachkunde und Befugnisse in der Lage, eine Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit zu gewährleisten. Sie verpflichtet die Gesellschaften, einen klaren Überblick über die Rechte und Pflichten der Kunden zu gewähren. Dies ist mit das Hauptziel der besonderen Kontrollbefugnisse. Sie legt großen Wert auf die Veröffentlichungen der Unternehmungen, daß diese auch der Wahrheit entsprechen; legt großen Wert darauf, daß die Veröffentlichungen auch klar und eindeutig gehalten werden, und, daß nicht etwa aus Reklamegründen Tatsachen beschönigt und verschleiert werden.

---

[1]) Diese äußeren Formen, die wichtigsten Punkte der Hypothekenbankmaterie, sind deshalb schon reichsgesetzlich geregelt. Man will bewußt eine etwaige Änderungsmöglichkeit erschweren.

[2]) Abgesehen von der Landesaufsicht, die sich über die Versicherungen erstreckt, die ihr Geschäft nur in dem betr. Lande tätigen.

Der Einfluß der Aufsicht auf diese Materien ist nicht unbeachtlich. Bestünde dieser nicht, so müßte sich der interessierende Laie oft mit ungenauen oder übertriebenen Angaben zufrieden geben, es würde ihm ein vollkommen falsches Bild untergeschoben werden. Die Sachkunde, irgendwie anders den wahren Sachverhalt zu ergründen, ist ihm wohl in den wenigsten Fällen gegeben; und selbst dann, wenn ihm eine Tatsache zweifelhaft erscheint und er sie nachprüfen wollte, wäre ihm nicht die Gewalt gegeben, in den inneren Verlauf und Stand der Versicherungsgeschäfte sich Einblick zu verschaffen. Andererseits bringt die Schwierigkeit, das einschlägige Versicherungsgeschäft schnell und leicht zu überschauen, eine gewisse Unsicherheit des Versicherungsschutzsuchenden mit sich. Der etwa skrupellose Unternehmer kann leicht diese Unsicherheit und Unwissenheit zu seinem Vorteile ausnützen, indem er ihm seine Meinung aufdrängt.

Aus dem Ausgeführten können wir folgende Schlußfolgerung ziehen: Die einheitliche Zusammenfassung der Versicherungsmaterie im Reichsaufsichtsamte für Privatversicherung und die materiellen Aufsichtsbefugnisse sind die notwendigen Grundlagen um eine genaue Übersichtlichkeit der Rechte und Pflichten der Versicherungsnehmer zu ermöglichen. Diese Einrichtungen erst sind in der Lage, die Übereinstimmung der Veröffentlichungen mit dem Sachverhalte zu erzwingen.

Eine derartige Schwierigkeit, über die jeweilige Geschäftslage, über die Rechte und Pflichten sich zu orientieren, besteht im Hypothekenbankgeschäfte nicht. Die Einfachheit des Geschäftes, das Bestreben nach einer möglichst großen Stabilität haben es mit sich gebracht, daß fast die gesamte Materie des Geschäftes schon reichsgesetzlich geregelt ist. Verschiedene Systeme sind gesetzlich durchgearbeitet und den einzelnen Banken zu Wahl gestellt. Die Rechte und Pflichten der Hypothekenbankkunden sind darin schon klar herausgearbeitet. Dadurch, daß sich das Hypothekenbankgeschäft nur auf ein Wirtschaftsgebiet, grundsätzlich nur auf ein Geschäft beschränkt, sind Verschleierungen, Verschiebungen und eine Beschönigung der Veröffentlichungen fast unmöglich. Dem Hypothekenbankkunden ist es ungleich leichter, ein klares Bild über die Geschäfts- und Rechtslage zu gewinnen. Besondere Maßnahmen wie in der Versicherungsaufsicht erscheinen aus Gründen der Einfachheit vollkommen überflüssig.

9. Abschnitt.

Die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse des Geschäftsgebietes.

Für diesen Abschnitt müssen wir folgenden Tatbestand voranstellen:

Das Versicherungsgeschäft ist keine geschlossene Wirtschaftstat für sich und in sich, wie es etwa das Beleihungsgeschäft einer Hypothekenbank darstellt. Das Versicherungsgeschäft ist lediglich Nebengeschäft des Hauptgeschäftes, ist Nebenerscheinung gar vieler Wirtschaftsgebiete. Das Hypothekenbankgeschäft ist ein Wirtschaftsgebiet für sich. Wenn die Versicherungsaufsicht sich mit den Versicherungsgeschäften befaßt, diese unter ihren Einfluß stellt, so ist sie gar lange noch nicht etwa berechtigt, auch einen Einfluß auf die Hauptgeschäfte, zu denen die Versicherung das Nebengeschäft darstellt, auszuüben. Diese müssen der freien Initiative des Einzelnen vorbehalten bleiben, soll nicht das ganze Wirtschaftssystem Schaden leiden.[1])

[1]) Nach der geltenden Meinung hat der Staat nur dann das Recht, einzelne Wirtschaftsgebiete zu beeinflussen, wenn es die Interessen des ganzen Volkskörpers erheischen, so z. B. beim Versicherungs- und Hypothekenbankwesen. (S. Einleitung!)

Daraus ergibt sich für die Versicherungsaufsicht die Nutzanwendung, daß sie sich für dieses Hauptgeschäft wenig interessiert, ja wenig interessieren darf, eben nur als Grundlage für das Versicherungsgeschäft, z. B. wird sie nie die Beziehungen des Hauptgeschäftes, sagen wir etwa eines Industrieunternehmens, zur örtlichen Lage des Unternehmens einer Kontrolle oder Beeinflussung unterstellen.

Anders im Hypothekenbankwesen. Hier unterstehen die Lage, die örtlichen Verhältnisse, des Gebietes, in dem hypothekarische Beleihungen vorgenommen werden sollen, sehr wohl der Kritik der Aufsicht. Der Aufbau der Hypothekenbankaufsicht muß hierauf Rücksicht nehmen.

Es läßt sich eine Verschiedenartigkeit des Ertrages und der Grundrente beim landwirtschaftlichen und städtischen Boden herausschälen. Es besteht aber nicht nur ein Unterschied zwischen Stadt und Land schlechthin, sondern es sind hier die verschiedensten Arten und Stufen innerhalb dieser Begriffe zu beobachten. Man denke hier nur an die verschiedenartige wirtschaftliche Konstellation zweier Städte gleicher Größe etwa im Rheinlande und in Bayern. Die rheinische Stadt mag reine Industriestadt sein, die bayerische auf ihr bäuerliches Hinterland angewiesen sein. Um die Verschiedenartigkeit in dieser Richtung zu erkennen, ist es notwendig, die Grundbedingungen der Wirtschaften der einzelnen Gebiete genau zu analysieren. Man muß die Entwicklungsmöglichkeiten berücksichtigen, die Eigenarten der Länder als Teilgebiete Deutschlands untersuchen; z. B. kann man sich schwerlich vorstellen, daß die Exportinteressen der Spielwarenindustrie Nürnbergs, die Unterschiede der Viehzucht im Allgäu und auf den ostpreußischen Rittergütern u. s. f. von einer einheitlichen Zentrale in Berlin genügend erkannt und gewürdigt werden können. Härten würden sich besonders im Schätzungswesen ohne die Interessenvertretung der einzelnen Länder ergeben. Eine Schematisierung würde teilweise großen Schaden und Benachteiligung bedeuten. Die differenzierte Einstellung von seiten der Hypothekenbanken auf die speziellen wirtschaftlichen Belange eines Gebietes kann von den Landesbehörden viel klarer übersehen und zweckdienlicher gefördert werden. Auch den Punkt möge man berücksichtigen, daß das Hypothekenbankgeschäft, insbesondere das Hypothekengeschäft, vielmehr die Interessensphäre der Gemeinden und weiterhin der Länder berührt, als das Versicherungsgeschäft, das in erster Linie den Einzelnen selbst angeht. Der ganze städtische Wohnhausbau wäre ohne Hilfe der Hypothekenbanken nicht denkbar.[2]) Daß unter diesen Umständen eine spezielle Ortskenntnis verlangt werden muß, und daß weiterhin den Ländern ein gewisser Einfluß eingeräumt werden muß, ist nur verständlich.

Mit Recht zählen wir den Einfluß eines Staates auf die Hypothekenbanken zu den unbedingt notwendigen Aufgaben und Rechten der Länder. Und wenn zur Verteidigung des föderalistischen Systems gesagt wird, daß Kulturpolitik in ihrer Eigenart nur von einer Instanz betrieben werden könne, die ausschließlich im Kulturkreise liegt und von einem fremden Einflusse unabhängig ist,[3]) so können wir diese Idee sehr wohl auf das Hypothekenbankwesen anwenden. Man denke nur an die Verbundenheit der Kulturpolitik Bayerns mit dem Wirken der bayer. Hypotheken- und Wechselbank. Lediglich soweit es die banktechnischen Formen verlangen, ist eine einheitliche Regelung anzustreben.

Es sieht sich der Staat bei Schaffung der Hypothekenbankaufsicht nun vor die Aufgabe gestellt, eine Einheitlichkeit der äußeren Geschäftsformen, besonders aus banktechnischen Gründen, zu erzielen, andererseits aber auch auf die örtlichen Belange, die nicht von einer Zentrale aus kontrolliert werden können, Rücksicht zu nehmen. Dieser Aufgabe hat sich der Staat in sehr glücklicher Weise entledigt.

---

[2]) Dannenbaum a. a. O. S. 9.

[3]) Maiheft des „Türmer" 1929, Staatsminister a. D. Dr. F. Schweyer, zur Reichsreform.

Die notwendige Einheitlichkeit ist gewährleistet durch die straffe gesetzliche Regelung. Durch den Einfluß, den eine Reichsstelle, der Reichsrat, auf die Genehmigung der Banken und deren Satzungen ausübt.[4])

Der Reichsrat hat es in der Hand, durch diese Rechte direkt bestimmend einzuwirken auf das Werden des ganzen Hypothekenbankbetriebes. Welch große Bedeutung diesen Satzungen zukommt, geht aus dem Gesetz selbst hervor. Sie gelten neben den Gesetzen[5]) und den sonst in verbindlicherweise getroffenen Bestimmungen als die unabänderliche Richtschnur des Hypothekenbankgeschäftes.

Die Einsicht, daß die einzelnen wirtschaftlichen Belange der Länder nicht übersehen werden dürfen, zeitigte das Genehmigungsrecht der Landesaufsichtsbehörden hinsichtlich der Anweisung über die Wertermittelung und der Grundzüge für die Bedingungen eines hypothekarischen Darlehens. Diese Funktion, die ohne weiteres einer materiellen Aufsichtsbefugnis gleichzustellen ist, weist ihr Produkt in den „sonst in verbindlicherweise getroffenen Bestimmungen" auf. Diese Bestimmungen, nachdem einmal genehmigt, sind den Gesetzesbestimmungen und den Satzungen gleichgestellt.

Die Gesetzesbestimmungen und die Satzungen sind eindeutig festgelegt bezw. der zulässige Spielraum genau fixiert. Eine Überprüfung kann so sehr leicht die Übereinstimmung bezw. Abweichung des Geschäftsbetriebes von obigen Anforderungen feststellen.

Schwieriger ist es, die Übereinstimmung bezw. Abweichung mit den „sonst in verbindlicherweise getroffenen Bestimmungen," den Anweisungen zur Wertermittelung, den Grundzügen der Bedingungen für die hypothekarischen Darlehen, festzustellen. Diese Bestimmungen müssen in ihrer Abhängigkeit und direkten Verbundenheit mit dem wirtschaftlichen Geschehen eines Landes, dem Geschäftsbetriebe und der Usance der einzelnen Hypothekenbanken einen großen Spielraum gewähren. Es ist oft aus diesem Grunde nicht leicht, genau zu erkennen, ob irgend eine Betätigung einer Hypothekenbank mit der erwähnten Anweisung etc. noch in Einklang gebracht werden kann. Dieses Erkennen ist aber der Behörde am ehesten möglich, die die Anweisung genehmigt hat. Denn sie hat die hiezu nötige Sachkunde, Kenntnisse und das genügende Maß des Einfühlens in die jeweils notwendigen Belange der betreffenden Materie nach jeder Richtung hin. (Es ist in diesem Zusammenhange hervorzuheben, daß die Anweisung über die Wertermittelung außer der Systematisierung der Wertermittelungsprinzipien auch allgemeine Grundsätze enthalten, so z. B. verlangt sie Angaben der sozialen, wirtschaftlichen und Verkehrzustände des Ortes, der Provinz, in der die Bank Beleihungen vornehmen will, vornehmlich über Besitz, Preis und Ertragsverhältnisse des Grundbesitzes, auch der voraussichtlichen Änderungen in diesen Verhältnissen. Es kann eine Einforderung von verschiedenem Prüfungsmaterial behördlichen und statistischen Ursprungs, das in der Anweisung genau aufgezählt wird, vorgenommen werden).[6])

In diesem Sinne, das jeweils richtige Mittel und Maß zu finden, stellt wohl diese Materie den schwierigeren Teil der Aufsicht dar.

Und es ist als eine sehr glückliche Lösung der ganzen Aufsichtsfrage zu erachten, daß der Gesetzgeber derjenigen Stelle, die befähigt ist, aus ihrer Sachkunde heraus diesen schwierigeren Teil der Aufsicht zu bewältigen, der landesbehördlichen Aufsicht, auch die oben erwähnte einfache Überprüfung, ob der Geschäftsbetrieb mit den Gesetzen und den Satzungen in Einklang steht, zugeteilt hat und nicht etwa umgekehrt alles einer Reichsbehörde.

---

[4]) Nur in den Fällen, in denen das Hypothekengeschäft der Bank sich auf ein Land beschränkt, steht die Erteilung der Genehmigung der Zentralbehörde dieses Landes zu. HBG. § 1 Abs. II.

[5]) HBG. § 4 Abs. I.

[6]) Golotetz a. a. O. S. 192.

Anhang.

Die ausländischen Versicherungsunternehmungen.

Im Hypothekenbankwesen ist ein Hauptgeschäft der Banken, das Beleihungsgeschäft, nur auf inländische Grundstücke beschränkt;[1]) der Handel mit Pfandbriefen als Geldgeschäft durch Vermittlung der Börse betätigt, liegt auf einem Gebiete, das nicht mehr der Hypothekenbankaufsicht untersteht. Eine etwaige Investierung ausländischen Geldes direkt in Hypotheken auf deutschen Grundstücken zu kontrollieren, auch dazu ist obiges Gesetz nicht berufen.[2]) Indem wir diese Punkte, die eine Kompliziertheit der Hypothekenbankaufsicht wenigstens nach dieser Richtung hin ausschließen, den vielfältigen Aufgaben, vor die das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung in der Behandlung der Auslandsgeschäfte gestellt ist, gegenüberstellen, wollen wir die Ausführungen obiger Arbeit betonen und unterstützen.

Die ausländischen Versicherungsunternehmen, die im Inlande durch Vertreter, Bevollmächtigte, Agenten oder sonstiger Vermittler das Versicherungsgeschäft betreiben wollen, unterstehen grundsätzlich, also so weit das Gesetz nicht eine Sonderregelung getroffen hat, dem Versicherungsaufsichtsgesetz.

Zur Entscheidung über den von der Hauptniederlassung (Vorstand) zu stellenden Antrag einer ausländischen Versicherungsunternehmung auf Zulassung zum Betriebe der Lebens-, Unfall-, Haftpflicht- oder Feuerversicherung sowie sonstiger Versicherungszweige im deutschen Reiche oder in einzelnen Ländern ist der Reichswirtschaftsminister zuständig. Der Antrag ist beim Reichsaufsichtsamte mit dem Geschäftsplane, dessen besonderer Bestandteil die Satzungen sein müssen, einzureichen. Die Gesellschaft muß ihre Rechtsfähigkeit nachweisen. Die Gesellschaft muß in ihrem Heimatgebiete eine längere Geschäftsentwicklung durchgemacht haben, auf Grund derer ein Schluß, ob sie sich bewährt hat, gezogen werden kann.[4])

Die Gesellschaft hat einen im Reichsgebiet ansässigen reichsdeutschen Hauptbevollmächtigten für das Deutsche Reich zu bestellen. Die Erteilung der Erlaubnis wird von der Hinterlegung einer angemessenen, mit dem Umfange des deutschen Geschäftsbetriebes steigenden Sicherheit abhängig gemacht. Die Festsetzung der Höhe der Kaution liegt im freien Ermessen des Reichswirtschaftsministers.[5]) Als Hinterlegungsstelle kommen die Reichsbank und die Staatsbanken in Frage,[6]) die Reichskreditgesellschaft kommt nur in Frage für die

---

[1]) HBG. § 11.

[2]) Begründung S. 20, hinsichtlich der Zulassung ausländischer Hypothekenbanken zum Gewerbebetriebe verbleibt es bei den nach § 12 Abs. I der Gewerbeordnung maßgebenden Bestimmungen der Landesgesetze.

§ 12 Abs. I der Gewerbeordnung lautet: Hinsichtlich des Gewerbebetriebes der juristischen Personen des Auslandes bewendet es bei den Landesgesetzen.

[3]) VAG. § 85.

[4]) So bestimmte der Versicherungsbeirat in seiner Sitzung vom 30. Okt. 1925, daß die Bewährungsfrist für ausländische Versicherungsgesellschaften im Heimatlande mindestens 5 Jahre betragen solle.

[5]) Ver. AfP. 24. Jahrg. S. 62.

[6]) Ver. AfP. 27. Jahrg. S. 93.

Gesellschaften, die bis zur einschlägigen Verordnung diese Stelle als Hinterlegungsstelle benutzt haben.[7])

Für Lebensversicherungen ist eine Grundkaution von 500 000 *M* verlangt; in einzelnen Fällen muß die Kaution, wie bereits vor dem Kriege gehandhabt, insoferne beweglich gestaltet werden, als sie über den festgesetzten Grundbetrag hinaus entsprechend dem Anwachsen der Prämienreserven auf $^1/_{20}$ bis $^1/_{10}$ der Prämienreserve erhöht werden.[8])

Die nämliche Höhe der Grundkaution gilt auch für die Sachversicherung und die Feuerversicherung mit Nebenzweigen.[9]) Für Unfall- und Haftpflichtversicherung[10]) kommen Beträge von 200—500 000 *M* in Frage; zu letzterer kommt als sogenannte bewegliche Kaution 40 % der jeweiligen Bruttoprämieneinnahme des deutschen Geschäftes, bei der Sachversicherung 50 %. Ausländische Lebens-, Unfall- und Haftpflicht-Versicherungsgesellschaften haben ferner die Verpflichtung, die Prämienreserve für alle im Inlande abgeschlossenen Versicherungen in der Weise sicher zu stellen, daß nur mit Genehmigung des Aufsichtsamtes darüber verfügt werden kann.[11])

Die kriegerischen Verwickelungen machten besondere Maßnahmen ausländischen Unternehmungen gegenüber notwendig. Die Stellung des Hauptbevollmächtigten wurde so erweitert, wie sie von dem Gesetzgeber nach außen hin umschrieben worden ist. Er wurde kraft der ihm im Gesetze erteilten unbeschränkten Vollmacht für befugt angesehen auch ohne Zustimmung der Hauptleitung seiner Gesellschaft einen Überführungs- und Haftungsvertrag hinsichtlich des inländischen Versicherungsbestandes an ein deutsches Unternehmen abzuschließen.[12]) Diese Verträge erwiesen sich als der gangbarste Weg, um den unsicheren Standpunkt, den England im Falle eines Krieges mit Deutschland einnahm, zu überwinden.[13]) Der regelmäßige Inhalt der Verträge war der, daß die deutsche Gesellschaft, die mit einem Schlage einen größeren Versicherungsbestand zu erwerben wünschte, gegenüber den Versicherten die selbstschuldnerische Haftung, gegenüber dem bisherigen Versicherer die volle Rückdeckung übernahm, ihrerseits dagegen die noch nicht verdienten Prämien, ferner umfassende Vollmachten zur Abwickelung des Geschäftes und zur Überführung jeder einzelnen Versicherung mit Einwilligung des Berechtigten erhielt. Den Versicherten gegenüber leisteten also nicht nur die inländischen Mittel der ausländischen Gesellschaft und die von ihr beim Amte etwa hinterlegte Kaution, sondern auch noch sämtliche Mittel der mithaftenden deutschen Gesellschaft Gewähr.[14]) Im ganzen sind 27 Haftungs- und Überführungsverträge abgeschlossen worden,[15]) darunter auch von seiten französischer Sachversicherungsgesellschaften; hier war nicht der Grund die unsichere Rechtslage, sondern die Unmöglichkeit des Zugriffes auf das französische Vermögen der Gesellschaften. Daß diese Verträge sich bewährt haben, zeigt der Tatbestand, daß die Abwickelung der Versicherungsgeschäfte nirgends Anlaß zu Beschwerden über das Verhalten der dem feindlichen Ausland angehörenden Sachversicherungsgesellschaften gab. Von den rund 10 Milliarden Versicherungssumme, die zu Beginn des Krieges bei letzteren in Deckung war, liefen nach dem Stande vom 1. April 1916 nur noch 655 Millionen Mark.[17])

---

[7]) Auf Grund der Verordnung des Reichswirtschaftsministers vom 13. März 1925. Ver. AfP. 24. Jahrg. S. 22.

[8]) Sitzung des Versicherungsbeirats vom 31. Oktober 1925. Ver. AfP. 25. Jahrg. S. 103.

[9]) Ver. AfP. 24. Jahrg. S. 61.

[10]) Ver. AfP. 27. Jahrg. S. 93.

[11]) VAG. § 90.

[12]) Ver. AfP. 24. Jahrg. S. 74.

[13]) Ver. AfP. 14. Jahrg. S. 76.

[14]) Ver. AfP. 14. Jahrg. S. 79.

[15]) Ver. AfP. 14. Jahrg. S. 81.

[17]) Ver. AfP. 15. Jahrg. S. 71.

Die Überführung der deutschen Versicherungsbestände der englischen und französischen Lebensversicherungen war nicht tunlich;[18]) jedoch war hier die Prämienreservefonds nach den gesetzlichen Vorschriften fortdauernd sicher gestellt. Außerdem hatten die Vertreter der beiden allein noch zugelassenen Gesellschaften sofort nach Kriegsausbruch auf Veranlassung des Amtes die Erklärung abgegeben, daß sie während der Dauer des Krieges neue Verträge nicht abschließen würden.

Fernerhin hatte das Amt nach Kriegsausbruch,[19]) für diesseits beaufsichtigte Versicherungsunternehmungen, deren Sitz im feindlichen Ausland gelegen war und die in Deutschland sei es auch nur zum Zwecke der Abwickelung eines Versicherungsbestandes, eine Zweigniederlassung unterhielten, besondere Aufsichtspersonen zu bestellen. Bei der Bestellung derselben und ihrer Stellvertreter sind durchweg die vom Amt eingeholten Vorschläge der zuständigen Handelskammern berücksichtigt worden. Sie erwiesen sich in ihrer Überwachungstätigkeit, der sich keine nennswerten Schwierigkeiten entgegensetzten, als evtl. Hilfe des Amtes.[20])

Wirtschaftliche Vergeltungsmaßnahmen wurden im Prämienzahlungsverbot vom 30. September 1914[21]) zunächst gegen England, im Zahlungsverbot vom 9. August 1917[22]) auch gegen die 4 amerikanischen Gesellschaften angewandt. Das letztere hat das Amt wieder beschränkt, besonders im Hinblick darauf, weil die deutschen Niederlassungen der amerikanischen Gesellschaften auch einer besonderen Überwachung laut Bekanntmachung vom 4. September 1914 unterstellt waren und weil diese eingesetzten Aufsichtsbehörden ein Abfließen der eingezahlten Gelder ins feinliche Ausland unbedingt verhindern konnten.[23])

Der Vollständigkeit halber muß hier das Ausschüttungssystem französischer im Inland zum Geschäftsbetrieb zugelassener Lebensversicherungsgesellschaften erwähnt werden. Nach dem Geschäftsplane wurden hier 2 Gruppen von Genossenschaften gewählt: Genossenschaften auf den Fall des Überlebens und Genossenschaften auf den Fall des Todes. Bei dem Ablaufe der ersten Gruppe von Genossenschaften wird das Einlagekapital samt Zinsen unter diejenigen Bezugsberechtigten verteilt, welche das Überleben des Versicherten nachweisen. Die Vermögen der Genossenschaften auf den Todesfall, Gegenversicherung genannt, wurden alljährlich unter die bezugsberechtigten Erben der Versicherten ausgeschüttet. Die Berechnung des auf jeden einzelnen Versicherten entfallenden Anteils an dem Genossenschaftsvermögen unterliegt der Prüfung und Genehmigung des Aufsichtsrates und der Generalversammlung der Gesellschaft und der Zustimmung des französischen Handels- u. Finanzministeriums.[24]) Die Schwierigkeiten für das Amt, durch den Krieg verursacht, bestanden in der Unmöglichkeit, die Ausschüttungsquote für die deutschen Versicherten von der französischen Direktion mitgeteilt zu erhalten, bezw. mußte das Amt diese Quote im Einvernehmen mit der bestellten Aufsichtsperson festsetzen;[25]) so konnte nur eine vorläufige Abrechnung vorgenommen werden.[26])

---

18) Ver. AfP. 14. Jahrg. S. 83.

19) Bekanntmachung betr. die Überwachung ausländischer Unternehmen vom 4. 9. 1914 RGBl. S. 397.

20) Ver. AfP. 14. Jahrg. S. 75.

21) RGBl. S. 421.

22) RGBl. S. 708.

23) Ver. AfP. 17. Jahrg. S. 60.

24) Ver. AfP. 14. Jahrg. S. 98.

25) Ver. AfP. 15. Jahrg. S. 90.

26) Ver. AfP. 16. Jahrg. S. 85.

Die Verschlechterung der deutschen Währung gegen Ende des Krieges stellte das Amt vor neue Aufgaben. Es mußte die Versicherten bei ausländischen Unternehmungen, die in ausländischer Währung die Versicherung abgeschlossen hatten und deren Prämienzahlung in die hochwertige Währung umgerechnet wurde, vor wirtschaftlicher Benachteiligung schützen. Eine Teillösung war die Vermittelung eines Darlehns in fremder Währung zwischen Gesellschaft und Versicherten.[27]) Die weitere Entwickelung und Verschärfung dieser Verhältnisse führte zum „Rundschreiben an die Hauptbevollmächtigten der dem feindlichen Ausland angehörenden Lebensversicherungsgesellschaften betr. den Zahlungsverkehr in fremder Währung" vom 12. Februar 1918. Der Hauptpunkt dieses Rundschreibens bezeichnete die Umrechnung der Prämien nach dem jeweiligen Tageskurse nur für solche Fälle als angemessen, in denen der Zahlungsverkehr zwischen der Gesellschaft und ihren Versicherten während des Krieges ein gegenseitiger war.[28])

In den Fällen, in denen sich die hiesigen Niederlassungen einseitig darauf beschränkten, die fälligen Prämien entgegen zu nehmen, ohne bei Fälligkeit selbst zu leisten, wurde den Gesellschaften der Abschluß einer Vereinbarung nahe gelegt, nach der sie für die gegenwärtigen, gegebenenfalls auch rückwirkend für die früheren Prämienzahlungen die Umrechnung zum regelmäßigen Friedenssatze mit der Maßgabe zulassen sollten, daß auch die von ihnen später zu zahlende Versicherungssumme nach dem gleichen Kurse umgerechnet wird.[28])

Interessant ist, daß hier das Amt besonders auf Grund seiner engen Verbundenheit mit den wirtschaftlichen Tatsachen sich als Anhänger der „Äquivalenztheorie," nach welcher für die gegenseitigen Verträge die Leistung dauernd der Gegenleistung entsprechen müßte, zeigt.[29])

Das Amt mußte 1918 feststellen, daß deutsche Staatsangehörige bei ausländischen Versicherungsgesellschaften außergewöhnlich hohe Versicherungsverträge abgeschlossen hatten, bei denen wohl weniger die Erlangung des Versicherungsschutzes als das Bestreben maßgebend war, Vermögenswerte durch die unbemerkte Übertragung ins Ausland der inländischen Besteuerung zu entziehen. Hiegegen wandte sich die Verordnung über Kapitalabwanderung in das Ausland durch Abschluß von Versicherungen vom 15. Mai 1919, nach der der Abschluß von Lebensversicherungsverträgen (Kapital- und Rentenversicherung) sowie von Verträgen über Kapitalsparversicherungen oder Unfallversicherung mit Prämienrückgewähr mit Versicherungsnehmern, die im Inland ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, dem Besitzsteueramt angezeigt werden mußte, sofern die Auszahlung des Gegenwertes der Versicherung im Ausland oder die Übertragung auf den Bestand einer ausländischen Niederlassung bedungen wurde.[30])

Der Erkenntnis und dem Streben der Versicherung in der Valuta Deckung zu schaffen, in der einst die Versicherungssumme zu leisten sei, führte reichlich spät zum Reichsgesetz vom 30. 12. 1921.[31]) Ausführungsbestimmungen erließ das Amt hiezu am 6. 5. 22[32]) besonders über die Anlage der Prämienreserve und der ausländischen Schuldverschreibungen, Policendarlehen etc.

Diese erweiterten Befugnisse zum Erwerb ausländischer Werte sind jedoch schon im Jahre 1922 und weiter im Jahre 1923 durch die deutsche Devisengesetzgebung beeinträchtigt worden, so daß für die Versicherungsunternehmungen die errungenen Erleichterungen sich haben kaum auswirken können. Nach der

[27]) Ver. AfP. 16. Jahrg. S. 66.

[28]) Ver. AfP. 17. Jahrg. S. 58.

[29]) Heil-Fron a. a. O. S. 2. Hätte die deutsche Rechtsprechung späterhin auch diesen Standpunkt anerkannt, statt der wirtschaftlichen Unsinnigkeit „Mark gleich Mark" zu huldigen, hätte wohl die Inflation zum großen Teil verhindert werden können.

[30]) Ver. AfP. 18. Jahrg. S. 57.

[31]) RGBl. S. 42.

[32]) Ver. AfP. 21. Jahrg. S. 74.

Verordnung gegen die Spekulation mit ausländischen Zahlungsmitteln vom 12. Oktober 1922[33]) durfte Zahlung in ausländischen Zahlungsmitteln bei Inlandsgeschäften nicht gefordert, angeboten, ausbedungen, geleistet oder angenommen werden. Hierdurch war der fernere Abschluß von Versicherungsgeschäften in ausländischer Valuta für das Inland unterbunden, so daß auch die Anlage von Kapitalien in ausländischer Valuta für Inlandsversicherungen kaum mehr in Betracht kam. Der Erwerb ausländischer Zahlungsmittel war mit Genehmigung des Finanzamts zulässig.[34]) Erst der allmähliche Abbau der deutschen Devisengesetzgebung brachte eine Entspannung dieser Verhältnisse.

In der Durchführung des Friedensvertrages[35]) wurden kraft Weisung des Reichswirtschaftsministeriums im Oktober 1919 alle Kriegsmaßnahmen aufgehoben, die Versicherungsgesellschaften der Alliierten und assoziierten Mächte wurden wieder in die rechtliche Lage zurückgeführt, in der sie sich kraft der vor dem Kriege geltenden Gesetze befanden. Besondere Arbeit hatte das Amt in der Abwicklung des Versicherungsbestandes in den abgetretenen Gebieten, der von deutschen Gesellschaften in den gegnerischen Staaten unterhaltenen Versicherungsbeständen sowie mit der von Belgien und Italien begehrten Auflösung der zwischen deren Staatsangehörigen und deutschen Versicherern abgeschlossenen Lebensversicherungsverträgen, mit der genauen Festlegung des rechtlichen Schicksals der mit ausländischen Versicherungsgesellschaften abgeschlossenen Verträgen.[36]) Es wurde ein besonderes Ausgleichsverfahren hinsichtlich der auszugleichenden Forderungen geschaffen.[37])

Nach der Lähmung, die dem Geschäfte ausländischer Unternehmungen in Deutschland die Inflation gebracht hatte,[38]) konnte sich das Amt späterhin bei Abschlüssen von Handelsverträgen als beratender Faktor betätigen. Artikel 16 des Handels- und Schiffahrtsvertrages zwischen dem Deutschen Reich und dem vereinigten Königreiche von Großbritannien und Irland vom 2. 12. 1924 (RGBl. 1925 II S. 777) brachte Bestimmungen über die Versicherungsgesellschaften. Ebensolche Verträge wurden mit Italien, der Union der sozialistischen Sowjet-Republiken,[39]) mit der Schweiz und Schweden abgeschlossen; mit Frankreich wurde ein vorläufiges Handelsabkommen abgeschlossen.[40]) Nach den Verträgen genießen die Gesellschaften im Gebiet des anderen vertragschließenden Landes die gleichen Rechte, welche gleichartigen Gesellschaften des in dieser Beziehung meist begünstigten Landes zustehen oder zustehen werden.[41])

In der Aufwertung bezw. Ablösung[42]) des inländischen Versicherungsbestandes ausländischer Unternehmen, hatte das Amt noch besondere Aufgaben; von seinem Rechte, die Versicherungsansprüche herabzusetzen, mußte es bei der Sanierung der durch Übernahme in hochwertiger fremder Währung in Schwierigkeiten geratenen deutschen Lebensversicherungsgesellschaften Gebrauch machen.[43])

So sehen wir, daß die Beziehungen zum Auslande eine besondere Tätigkeit des Versicherungsaufsichtsamtes im Gefolge haben.

---

[33]) RGBl. 1922 S. 795.

[34]) Die Valutaspekulationsverordnung vom 8. 5. 1923 (RGBl. S. 275) und die V. O. vom 29. 6. 1923 brachte noch Verschärfungen hinsichtlich des Erwerbs ausländischer Forderungen und Effekten.

[35]) Art. 297 a, 289, Ver. AfP. 19. Jahrg. S. 66.

[36]) Ver. AfP. 19. Jahrg. S. 62.

[37]) § 1 des Ausführungsgesetzes zum Friedensvertrag vom 31. 8. 1919, RGBl. S. 1530, Ver. AfP. 19. Jahrg. S. 63.

[38]) Ver. AfP. 23. Jahrg. S. 36.

[39]) Ver. AfP. 25. Jahrg. S. 120.

[40]) Ver. AfP. 26. Jahrg. S. 121.

[41]) Ver. AfP. 26. Jahrg. S. 121.

[42]) Ver. AfP. 23. Jahrg. S. 36.

[43]) Senatsentscheidung auf Grund des § 69 vom 7. 7. 1924, Ver. AfP. 24. Jahrg. S. 25.

Lebenslauf.

Am 27. Juli 1901 zu Unterharnsbach, Bez.-Amt Bamberg II als Sohn der Landwirtseheleute Peter und Anna Müller geboren, habe ich zu Stappenbach die Volksschule und zu Bamberg das Neue Gymnasium besucht. Nach Erlangung der Gymnasialreife widmete ich mich dem technischen Studium an der Technischen Hochschule zu München, dann dem volkswirtschaftlichen Studium in München und Erlangen. Im Jahre 1927 legte ich die Diplomprüfung der volkswirtschaftlichen Wissenschaften an der Universität Erlangen ab.